

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

TDRI
<http://tdri.or.th>

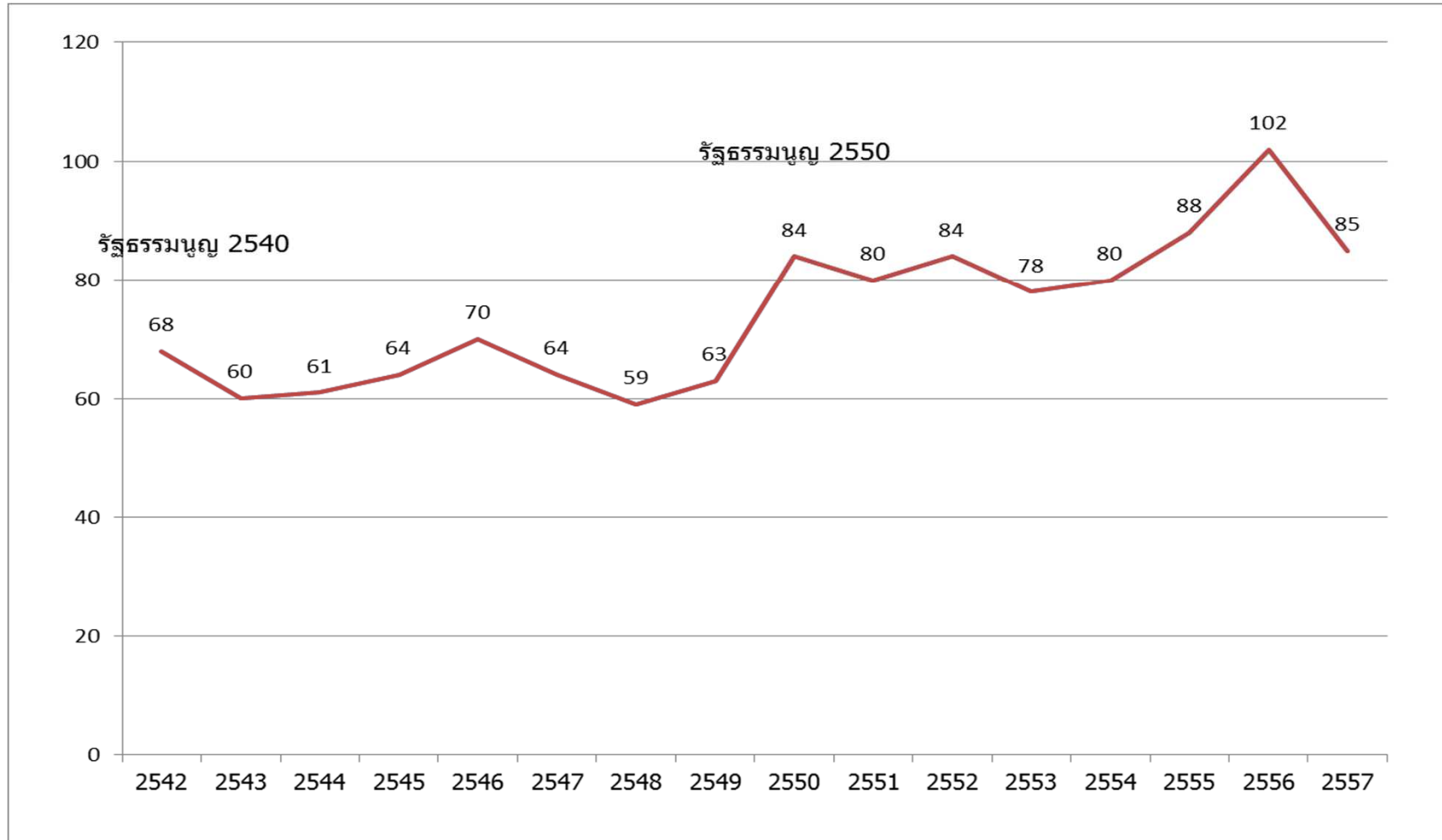
การปรับปรุงโครงสร้างองค์กรอิสระ เพื่อต่อต้านคอร์รัปชัน

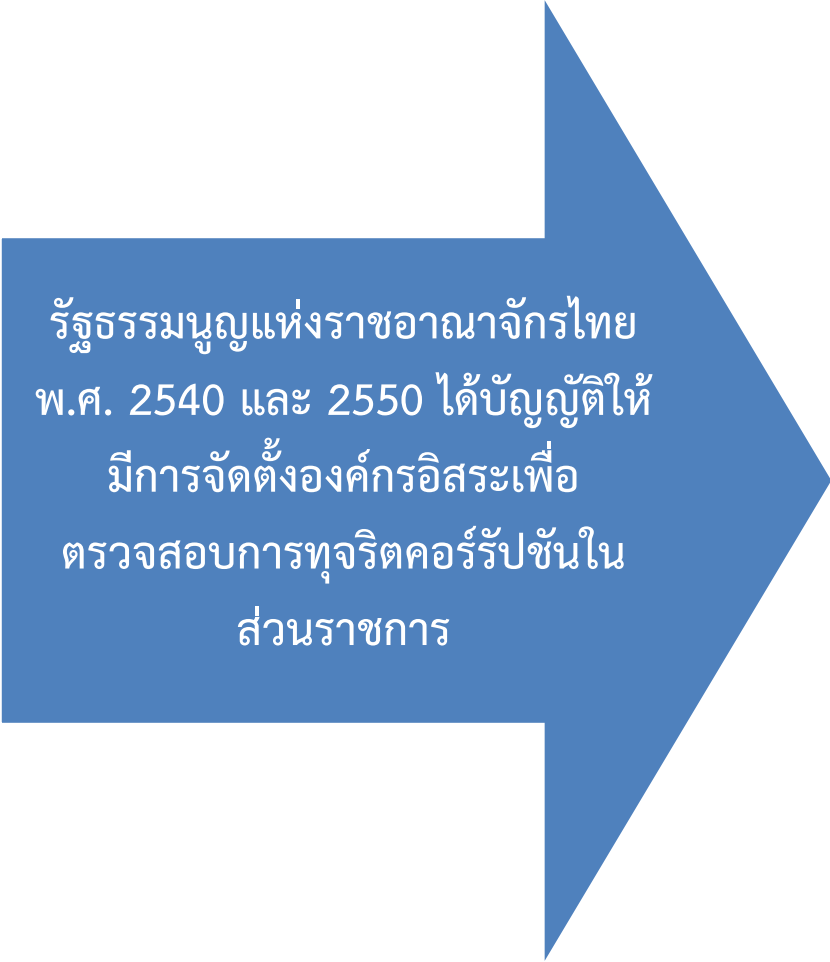
โดย

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

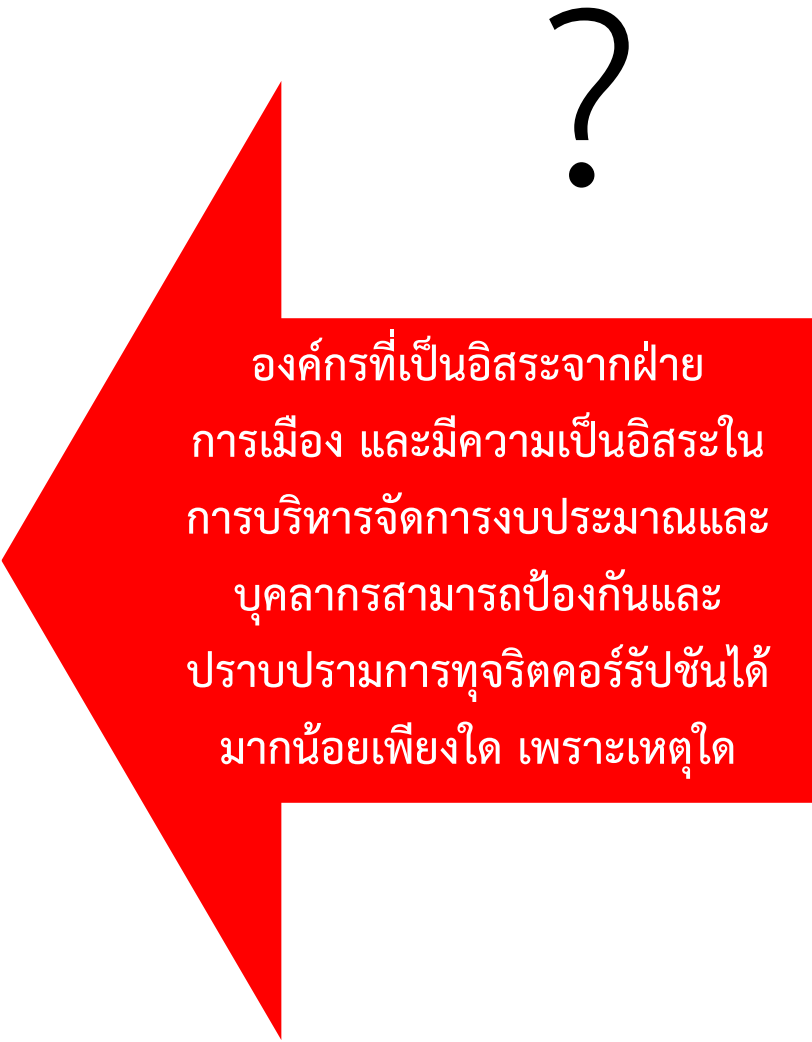
วันที่ 12 มีนาคม 2558

สถานการณ์การทุจริตคอร์รัปชัน และการพัฒนาองค์กรต่อต้านการทุจริต





รัฐธรรมนูญแห่งราชอาณาจักรไทย
พ.ศ. 2540 และ 2550 ได้บัญญัติให้
มีการจัดตั้งองค์กรอิสระเพื่อ
ตรวจสอบการทุจริตคอร์รัปชันใน
ส่วนราชการ



องค์กรที่เป็นอิสระจากฝ่าย
การเมือง และมีความเป็นอิสระใน
การบริหารจัดการงบประมาณและ
บุคลากรสามารถป้องกันและ
ปราบปรามการทุจริตคอร์รัปชันได้
มากน้อยเพียงใด เพราะเหตุใด



สำนักงานคณะกรรมการป้องกันและปราบปรามการ
ทุจริตแห่งชาติ (ป.ป.ช.)



สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

ผู้ตรวจการ แผ่นดิน

- รับเรื่องร้องเรียนเกือบทุกประเภทเพื่อพิจารณาแก้ไข
- ส่งต่อให้กับหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง เช่น ป.ป.ช. สตง. ปปง.
- เสนอเรื่องต่อศาลรัฐธรรมนูญ หรือ ศาลปกครองเพื่อพิจารณาวินิจฉัยในกรณีไม่ชอบด้วยกฎหมาย หรือรัฐธรรมนูญ

คกก. ตรวจสอบเงิน แผ่นดิน

- เสนอข้อสังเกตและความเห็นต่อประธานรัฐสภาเพื่อแจ้งต่อคณะกรรมการพิจารณางบประมาณรายจ่ายในปีต่อไป
- ปรับโทษทางปกครองกรณีการไม่ปฏิบัติตามวินัยทางงบประมาณ
- กรณีการทุจริตคอร์รัปชันส่งต่อให้แก่ ป.ป.ช.

ป.ป.ช.

- ใต้สวนกรณีการทุจริตคอร์รัปชัน
- สรุปลำนวนเสนอวุฒิสภาถอดถอน หรือเสนอต่ออัยการสูงสุดเพื่อฟ้องคดีศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- วินิจฉัยกรณีร่ำรวยผิดปกติเพื่อร้องขอให้ทรัพย์สินตกเป็นของแผ่นดิน



อิสระทางการเงิน: ยังคง
ต้องเสนอของบประมาณ
ประจำปีผ่าน ครม.เพื่อบรรจุ
ในเอกสารงบประมาณ



อิสระในการบริหารจัดการ:
สามารถจ้างพนักงานและ
กำหนดอัตราค่าตอบแทน
เองได้



อิสระในเชิงโครงสร้าง: ไม่
เป็นหน่วยงานสังกัดฝ่าย
บริหาร กรรมการแต่งตั้ง
และถอดถอนโดยวุฒิสภา



1. ประวัติความเป็นมา

2. โครงสร้างองค์กรและกรอบอำนาจ
หน้าที่เทียบกับมาตรฐานสากล

3. ผลการดำเนินงาน

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

TDRI
<http://tdri.or.th>



คณะกรรมการป้องกันและปราบปราม
การทุจริตแห่งชาติ



1. คุณลักษณะขององค์กรที่เป็นมาตรฐานสากล

Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies

- 1 • กรอบภารกิจที่กว้างและชัดเจน
(broad and clear mandate)
- 2 • ความมั่นคงถาวรของหน่วยงาน
(legally guaranteed permanence)
- 3 • กระบวนการแต่งตั้งผู้นำองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันที่เป็นกลาง
(Neutral appointment of ACA heads)
- 4 • การโยกย้ายผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันและ
ความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่
(Removal of ACAs heads and leadership continuity)
- 5 • การประมวลจริยธรรมและธรรมาภิบาล
(Ethical conduct and governance)

Jakarta Statement on Principles for Anti-Corruption Agencies

6

- การละเว้นโทษจากการปฏิบัติหน้าที่
(Immunity)

7

- ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและอำนาจในการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์
(Adequate remuneration and ACA authority over human resources)

8

- ทรัพยากรที่เหมาะสมและความเป็นอิสระทางการเงิน
(Adequate resources and financial independence)

9

- ความร่วมมือและการประสานงาน
(Collaboration and coordination)

10

- ความรับผิดชอบ
(Accountability)

1. การมีกรอบภารกิจที่ชัดเจน

“มีความชัดเจนในบทบาทหน้าที่ที่ได้รับทั้งในด้านการป้องกัน การศึกษา การตรวจสอบข้อเท็จจริง และการฟ้องร้องดำเนินคดี”



ป.ป.ช. มีกรอบภารกิจที่ค่อนข้างกว้าง ครอบคลุมด้านการปราบปราม การป้องกัน และการให้การศึกษา เช่นเดียวกับองค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชันในต่างประเทศที่มีลักษณะเป็น multi-purpose agencies

2. ความมั่นคงขององค์กรต่อต้านการทุจริตคอร์รัปชัน

“องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรถูกจัดตั้งภายใต้กรอบ
กฎหมายที่มั่นคง เพื่อให้เกิดความมั่นใจ
ในสถานการณ์ที่มั่นคงถาวรและความต่อเนื่อง
ในการทำหน้าที่ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน”

บทบัญญัติของรัฐธรรมนูญฯ ปี 2550

มาตรา 246

- กำหนดโครงสร้าง คุณสมบัติ และกระบวนการสรรหาคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 247

- กำหนดวาระการดำรงตำแหน่งของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 248 และ 249

- กำหนดวิธีการยื่นถอดถอนคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 250

- กำหนดอำนาจหน้าที่ของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

มาตรา 251

- กำหนดการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช.



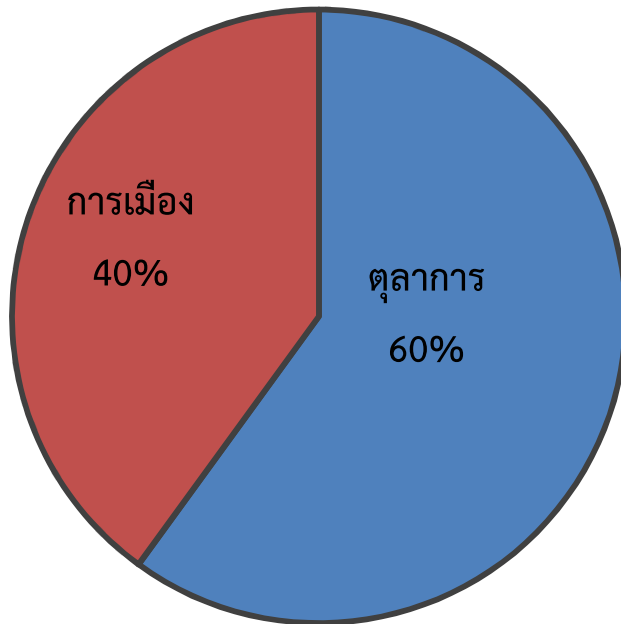
ป.ป.ช. มีความมั่นคงในเชิงองค์กรเนื่องจาก
เป็นบทบัญญัติของรัฐธรรมนูญซึ่งเป็น
กฎหมายสูงสุดของประเทศ

3. การแต่งตั้งผู้นำองค์กรที่เป็นกลาง

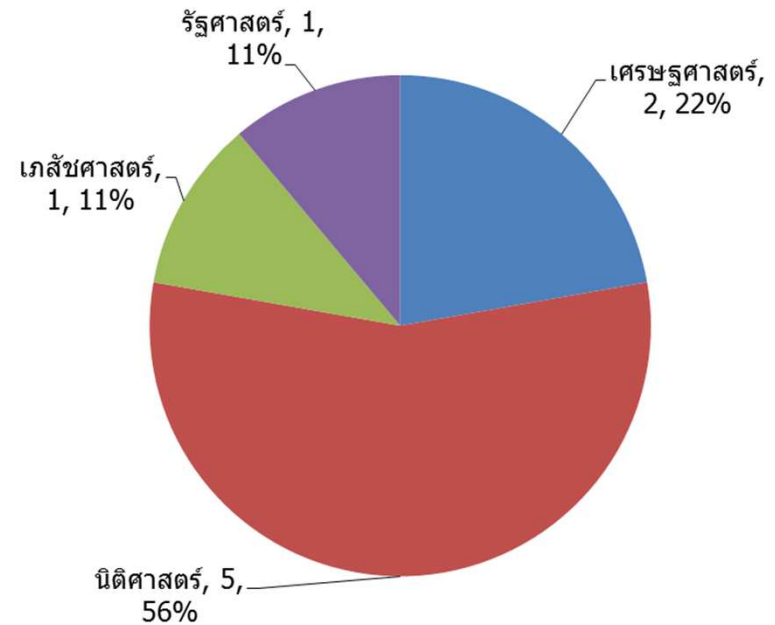
“ผู้นำองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับการแต่งตั้งผ่านกระบวนการสรรหาที่สามารถเกิดความมั่นใจได้ว่าบุคคลนั้นมีความเป็นอิสระ ยุติธรรม เป็นกลาง ซื่อสัตย์ ไม่มีแนวคิดที่โอนเอียงทางการเมืองและมีความรู้ความสามารถ”

3. การแต่งตั้งผู้นำองค์กรที่เป็นกลาง

โครงสร้างกรรมการสรรหา



โครงสร้างคณะกรรมการ ป.ป.ช.





องค์ประกอบของคณะกรรมการสรรหามี
ความเป็นกลางแม้จะมีกรรมการที่มาจาก
ฝ่ายตุลาการค่อนข้างมาก ทำให้มี
กรรมการที่มาจากสายนิติศาสตร์มาก

4. การโยกย้ายผู้นำขององค์กรและ ความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่

“ผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีความปลอดภัยและมั่นคงในตำแหน่งหน้าที่และจะถูกปลดจากตำแหน่งผ่านกระบวนการที่บัญญัติไว้ภายใต้กฎหมายเท่านั้น ซึ่งต้องเป็นกระบวนการที่ชัดเจนและโปร่งใส หากผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันถูกปลด หรือถูกไล่ออกจากตำแหน่ง กฎหมายควรมีการบัญญัติให้มีการแต่งตั้งตัวแทนมาทำหน้าที่ภายในกรอบเวลาที่สมเหตุสมผลจนกว่าจะมีการแต่งตั้งผู้นำคนใหม่เพื่อให้เกิดความต่อเนื่องในการปฏิบัติหน้าที่ขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน”

4. การโยกย้ายผู้นำขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชัน

• ช่องทางในการถอดถอน กรรมการ ป.ป.ช.

- สมาชิกสภาผู้แทนราษฎรไม่น้อยกว่าหนึ่งในสี่มีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา
- สมาชิกทั้งสองสภาไม่น้อยกว่าหนึ่งในห้ามีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ประชาชนผู้มีสิทธิเลือกตั้งไม่น้อยกว่าสองหมื่นคนมีสิทธิเข้าชื่อร้องขอต่อประธานวุฒิสภา

• กรณีกรรมการ ป.ป.ช. ถูกยื่นถอดถอน

- หากมีกรรมการ ป.ป.ช. เหลืออยู่น้อยกว่ากึ่งหนึ่งของจำนวนกรรมการ ป.ป.ช. ทั้งหมด ให้ประธานศาลฎีกาและประธานศาลปกครองสูงสุดร่วมกันแต่งตั้งบุคคลทำหน้าที่เป็นกรรมการ ป.ป.ช. เป็นการชั่วคราว
- โดยให้ผู้ที่ได้รับแต่งตั้งอยู่ในตำแหน่งได้จนกว่ากรรมการ ป.ป.ช. ที่ตนดำรงตำแหน่งแทนจะปฏิบัติหน้าที่ได้ หรือจนกว่าจะมีคำพิพากษาของศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองว่าผู้นั้นกระทำความผิด



การยื่นถอดถอนกรรมการ ป.ป.ช. จะต้อง
ดำเนินการผ่านกระบวนการที่กำหนดไว้
ภายใต้กฎหมาย

“องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรจัดทำมาตรฐานการประมวลจริยธรรมและธรรมาภิบาลระดับสูงสำหรับบังคับใช้กับพนักงานในองค์กรและกำหนดให้ต้องปฏิบัติตามอย่างเข้มงวด ซึ่งเป็นสิ่งจำเป็นในการปฏิบัติหน้าที่ในองค์กร”

5. การประมวลจริยธรรมและธรรมาภิบาล

ระเบียบคณะกรรมการ ป.ป.ช. ว่าด้วยประมวลจริยธรรมคณะกรรมการ ป.ป.ช.
ข้าราชการและลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. พ.ศ. 2551

จริยธรรมในการดำรงตน

จริยธรรมในการปฏิบัติหน้าที่ราชการ

จริยธรรมในการไต่สวน

จริยธรรมของคณะกรรมการ ป.ป.ช.

กลไกและระบบการใช้บังคับประมวลจริยธรรม



คณะกรรมการ ป.ป.ช. ได้กำหนด
มาตรฐานทางจริยธรรมเพื่อให้
คณะกรรมการ ป.ป.ช. ข้าราชการ และ
ลูกจ้างสำนักงาน ป.ป.ช. ถือปฏิบัติ

“ผู้นำและพนักงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับยกเว้นจากระบบการทางแพ่งและอาญาสำหรับกฎหมายที่ผูกมัดและเกี่ยวพันกับการปฏิบัติหน้าที่ภายใต้องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันเพื่อปกป้องบุคคลเหล่านี้จากการดำเนินการทางกฎหมายและการแทรกแซงทางการเมือง”

6. การละเว้นโทษจากการปฏิบัติหน้าที่



พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ ไม่มี
บทบัญญัติเรื่องการละเว้นโทษจากการ
ปฏิบัติหน้าที่

TDRI 7. ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและอำนาจในการจัดการด้าน ทรัพยากรมนุษย์

“องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีอำนาจในการคัดเลือกและปลดพนักงาน และควรได้รับสิทธิให้กำหนดระดับของเงินเดือนของตนเองได้ พนักงานในองค์กรควรได้รับค่าตอบแทนในระดับที่เหมาะสมและเพียงพอสำหรับการจ้างพนักงานที่มีคุณภาพ เนื่องจากบุคลากรในองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันต้องเป็นผู้ที่มีคุณสมบัติครบถ้วนตามที่กฎหมายกำหนด รวมทั้งมีความเสี่ยงมากในการปฏิบัติหน้าที่ ดังนั้นเงื่อนไขการจ้างงานขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันจะต้องสร้างแรงจูงใจให้กับบุคลากรในอัตราที่สามารถแข่งขันในตลาดแรงงานได้”

7. ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและอำนาจในการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์

กฎหมายกำหนด

- มีอำนาจในการกำหนดกระบวนการสรรหาบุคลากรรวมทั้งการกำหนดคุณสมบัติบุคลากรที่จะทำการสรรหาได้เอง
- มีอำนาจในการกำหนดอัตราเงินเดือนพนักงาน
- มีอำนาจในการว่าจ้างบุคลากรที่ต้องการ

ในทางปฏิบัติ

- ดำเนินการสรรหา และคัดเลือกบุคลากรเอง
- กำหนดอัตราเงินเดือนพนักงานเองได้ หากแต่อัตราเงินเดือนของพนักงานถูกกำกับโดยอัตราเงินเดือนของกรรมการซึ่งไม่สูงนัก
- ไม่สามารถว่าจ้างบุคลากรที่ต้องการได้เนื่องจากอัตราเงินเดือนไม่จูงใจ

7. ค่าตอบแทนที่เหมาะสมและอำนาจในการจัดการด้านทรัพยากรมนุษย์

บัญชีอัตราเงินเดือนและเงินประจำตำแหน่งคณะกรรมการ ป.ป.ช.

ช่วงเวลา	1 เม.ย. 2547- 30 ก.ย. 2548	1 ต.ค. 2548-30 ก.ย. 2550	1 ต.ค. 2550-31 มี.ค. 2554	1 เม.ย. 2554 เป็นต้นไป
เงินเดือน				
ประธาน	64,890	68,140	70,870	74,420
กรรมการ	63,860	67,060	69,750	73,240
เงินประจำตำแหน่ง				
ประธาน	45,500	45,500	45,500	45,500
กรรมการ	42,500	42,500	42,500	42,500



คณะกรรมการ ป.ป.ช. มีอำนาจในการจัดการทรัพยากรมนุษย์ได้อย่างอิสระ แต่ในทางปฏิบัติพนักงาน ป.ป.ช. ได้รับผลตอบแทนที่ไม่จูงใจต่อการปฏิบัติงาน

TDRI 8. ทรัพยากรที่เหมาะสมและความเป็นอิสระทางการเงิน

“องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรได้รับงบประมาณที่เพียงพอและเหมาะสมสำหรับการพัฒนาศักยภาพและการปรับปรุงการดำเนินงานภายในองค์กร การได้รับทรัพยากรที่เหมาะสมสามารถประเมินได้จากการเพิ่มขึ้นของทรัพยากรในองค์กร ความมั่นคงของทรัพยากร มนุษย์ ความซื่อสัตย์และน่าเชื่อถือของพนักงาน ประสิทธิภาพของกระบวนการคัดเลือกบุคลากร เป็นต้น โดยองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีหลักประกันสำหรับงบประมาณรายปีเพื่อหลีกเลี่ยงการถูกปรับลดงบประมาณตามอำเภอใจ”

TDRI 8. ทรัพยากรที่เหมาะสมและความเป็นอิสระทางการเงิน

เปรียบเทียบการจัดสรรงบประมาณ ปี 2553

	ICAC	NCCC	CPIB
จำนวนบุคลากร (คน)	1,300	1,026	102
งบประมาณ (million US\$)	112	35.18	30.1
ประชากร (million)	7.153	64.45	5.3
งบประมาณต่อประชากร 1 คน (US\$)	15.69	0.54	5.67

TDRI 8. ทรัพยากรที่เหมาะสมและความเป็นอิสระทางการเงิน

ตัวอย่างการดำเนินคดีที่ล่าช้า

- ทุจริตยา (ปี 2540)
 - ปี 2541 สำนักงาน ป.ป.ป. ชี้มูลความผิด
 - ปี 2542-2543 ป.ป.ช. รับเรื่องต่อจากสำนักงาน ป.ป.ป.
 - ปี 2546 ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง พิพากษาว่าอดีต รมว. สาธารณสุข มีพฤติการณ์ร่ำรวยผิดปกติ
- เทศกาลภาพยนตร์นานาชาติกรุงเทพ (ปี 2546-2549)
 - ปี 2553-2554 ป.ป.ช. ชี้มูลความผิดและส่งเรื่องต่อให้อัยการ
 - ปี 2557 คดียังคงค้างอยู่ในชั้นอัยการ



สำนักงาน ป.ป.ช.ถูกจำกัดบทบาทโดยการ
จำกัดวงเงินงบประมาณที่ได้รับจัดสรรมา
อย่างต่อเนื่อง

“องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีการประสานงานและทำงานร่วมกับหน่วยงานอื่นในระดับประเทศที่ทำงานเกี่ยวกับการต่อต้านคอร์รัปชัน ตลอดจนการร่วมมือระหว่างประเทศ การให้ความช่วยเหลือซึ่งกันและกันกับองค์กรต่อต้านคอร์รัปชันของประเทศอื่น เพื่อแลกเปลี่ยนข้อมูล ความรู้ และประสบการณ์ในการต่อต้านคอร์รัปชัน”

● ในประเทศ

- สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน
- สำนักงานป้องกันและปราบปรามการฟอกเงิน
- ศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง
- ฯลฯ

● ต่างประเทศ

- อนุสัญญาสหประชาชาติว่าด้วยการต่อต้านการทุจริต ค.ศ. 2003 (UNCAC)
- เครือข่ายการประสานงานคดีและการติดตามทรัพย์สิน
- บันทึกความเข้าใจระหว่างกัน
- การเข้าร่วมการประชุมนานาชาติ
- ฯลฯ



สำนักงาน ป.ป.ช. มีการประสานงานและ
ร่วมมือกับหน่วยงานต่อต้านคอร์รัปชัน
ทั้งในและต่างประเทศ

“ความรับผิดชอบเป็นหัวใจสำคัญขององค์กรต่อต้านคอร์รัปชันในการสร้างความน่าเชื่อถือและความไว้วางใจให้กับสังคม องค์กรต่อต้านคอร์รัปชันควรมีขั้นตอนการดำเนินงานที่เป็นมาตรฐานและชัดเจน รวมทั้งเครื่องมือในการประเมินและลงโทษเพื่อลดความเสี่ยงของการดำเนินการที่ผิดพลาดและการใช้อำนาจหน้าที่โดยมิชอบของคณะกรรมการ ป.ป.ช.”

การตรวจสอบพฤติการณ์ของกรรมการ ป.ป.ช.

การลงมติของวุฒิสภา

- กระทำการขาดความเที่ยงธรรม
- จงใจฝ่าฝืนรัฐธรรมนูญหรือกฎหมาย
- มีพฤติการณ์ที่เป็นการเสื่อมเสียเกียรติศักดิ์ของการดำรงตำแหน่งอย่างร้ายแรง

การดำเนินการโดยศาลฎีกาแผนกคดีอาญาของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง

- ร่ำรวยผิดปกติ
- กระทำความผิดฐานทุจริตต่อหน้าที่
- กระทำความผิดต่อตำแหน่งหน้าที่ราชการ

- ผลการประเมินผลการดำเนินงานมีค่าเฉลี่ยเท่ากับ 4.2598 ในปี 2554
- ตัวอย่างตัวชี้วัดผลการดำเนินงาน
 - ร้อยละของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นถูกต้องครบถ้วน ภายในครั้งเดียว
 - ร้อยละของบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สินที่ยื่นถูกต้องครบถ้วน ภายหลังจากที่มีหนังสือแจ้งจากสำนักงาน ป.ป.ช.
 - ร้อยละของเรื่องไต่สวนที่ผ่านการพิจารณาเห็นชอบจากคณะกรรมการ ป.ป.ช.
 - ระดับความสำเร็จของการจัดตั้งสำนักงาน ป.ป.ช. จังหวัด



คณะกรรมการ ป.ป.ช. สามารถถูก
ตรวจสอบและดำเนินคดีเพื่อถอดถอน
ออกจากตำแหน่งได้



II. ผลการดำเนินงาน



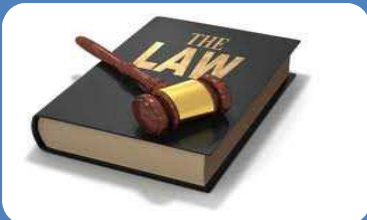
การปราบปรามการทุจริต



การป้องกันการทุจริต

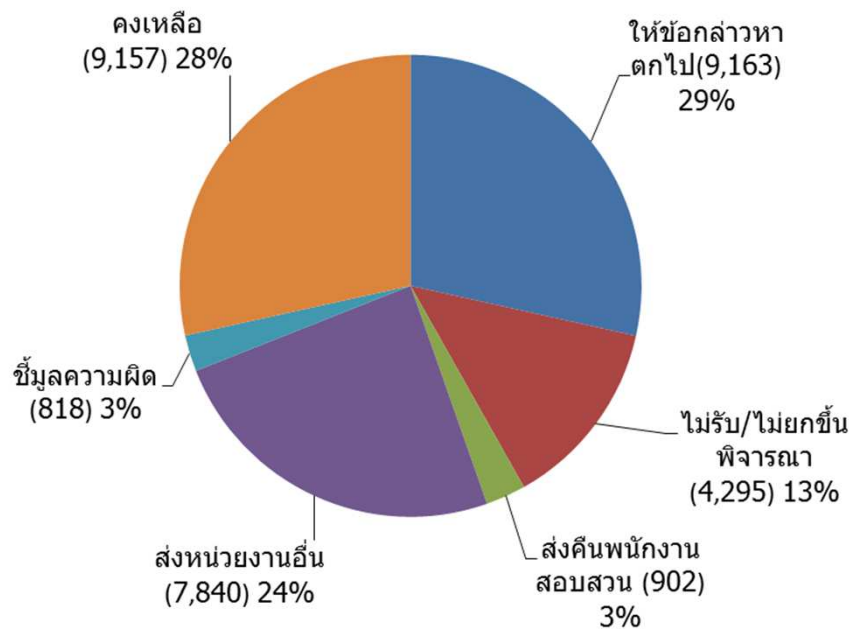


การตรวจสอบทรัพย์สิน

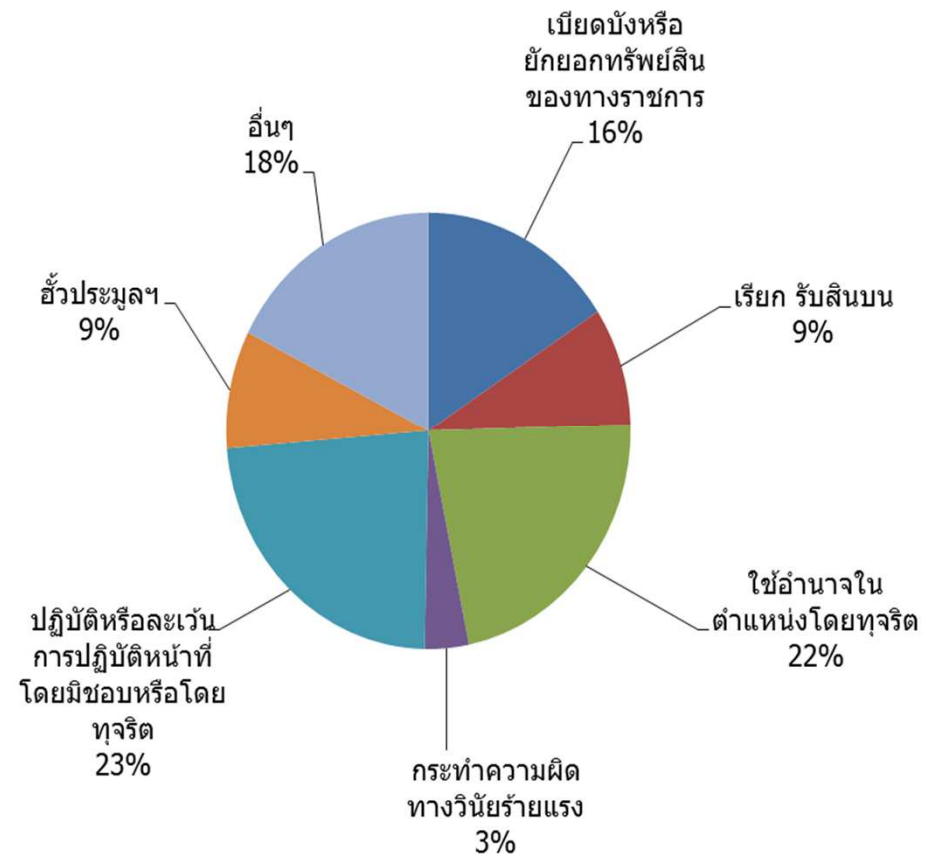


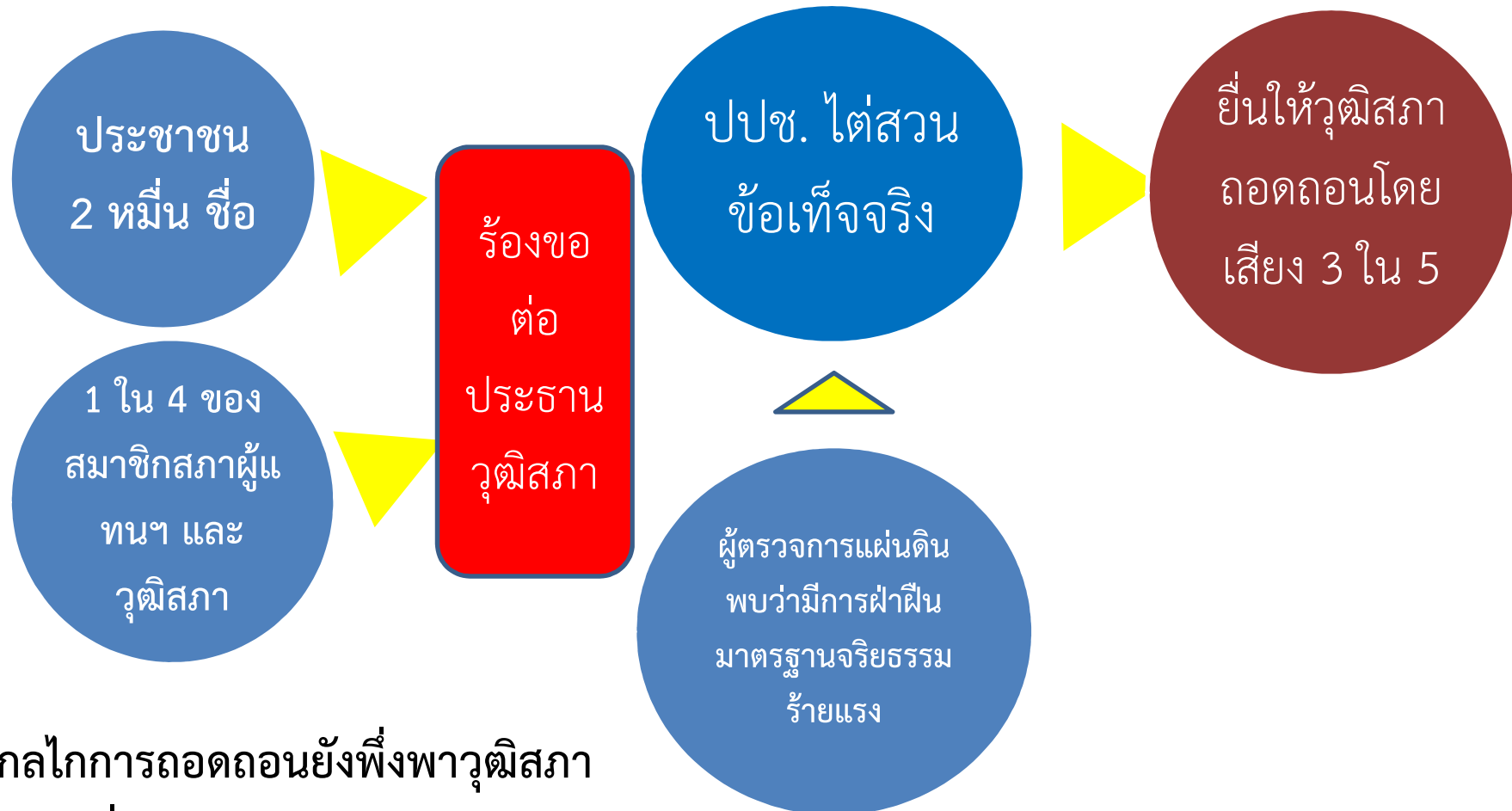
การดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียนและ
ผลการวินิจฉัย (ปี 2543-2554)

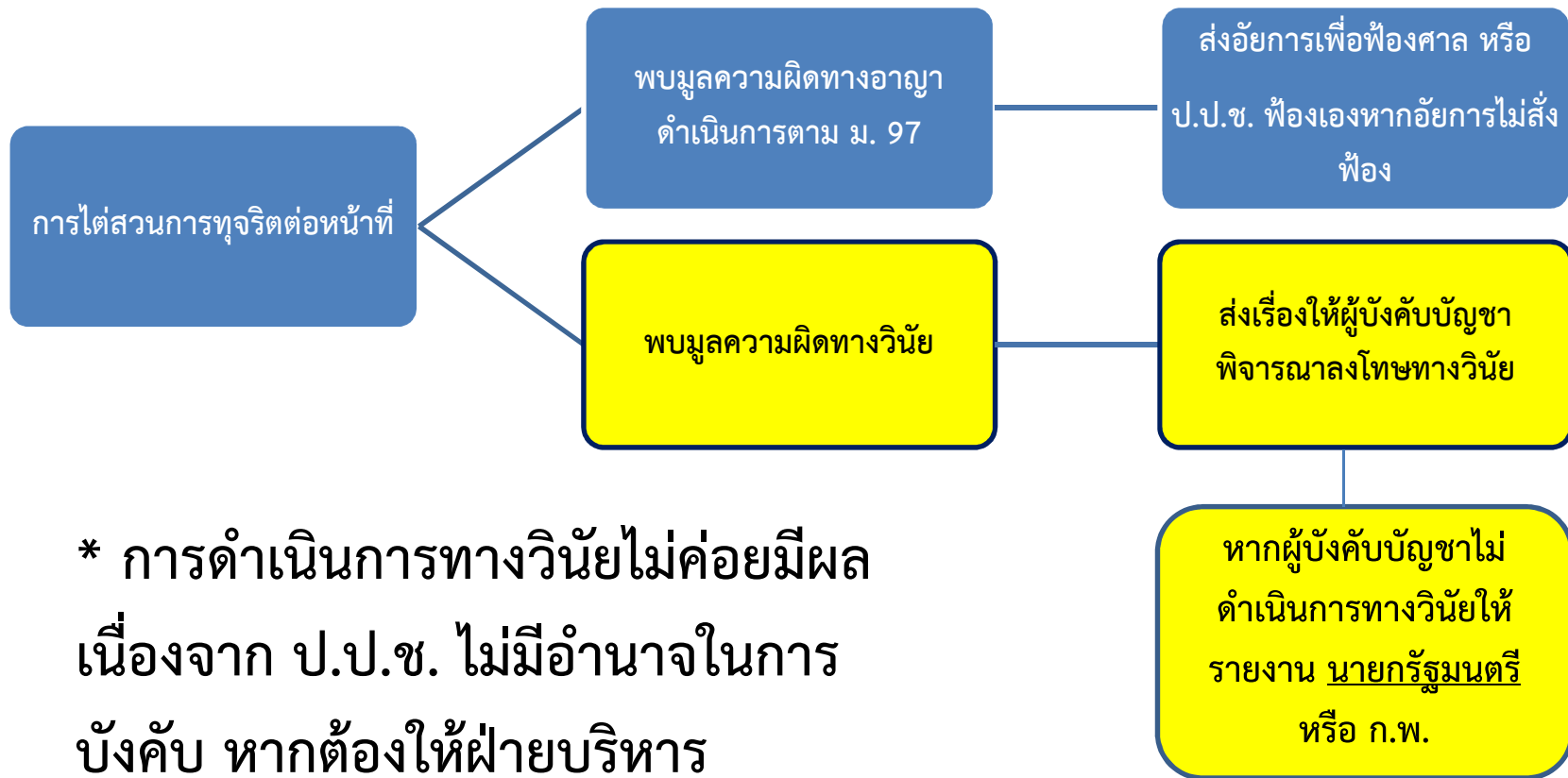


ลักษณะความผิดของเจ้าหน้าที่ของรัฐที่ถูกชี้มูล
ความผิดในปี 2554





* กลไกการถอดถอนยังพึ่งพาวุฒิสภาซึ่งอาจเกี่ยวโยงกับฝ่ายบริหาร



* การดำเนินการทางวินัยไม่ค่อยมีผล
เนื่องจาก ป.ป.ช. ไม่มีอำนาจในการ
บังคับ หากต้องให้ฝ่ายบริหาร
ดำเนินการเอง

โครงการและกิจกรรมสำหรับการป้องกันการทุจริต ในปี 2554



การตรวจสอบบัญชีแสดงรายการทรัพย์สินและหนี้สิน ในปี 2556

ประเภท	บัญชีที่ตรวจสอบแล้วเสร็จ	คงเหลือ
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	1,492	6,935
ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองส่วนท้องถิ่น	17,519	11,957
เจ้าหน้าที่ของรัฐซึ่งมิใช่ผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมือง	3,033	1,573
รวม	22,044	20,465

การดำเนินการอื่นตามที่กฎหมายบัญญัติ

การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยความผิดเกี่ยวกับการเสนอ
ราคาต่อหน่วยงานของรัฐ พ.ศ. 2542

ปีงบประมาณ	2550	2551	2552	2553
จำนวนเรื่องกล่าวหาร้องเรียน (ยกมา+รับใหม่)	1,046	832	865	764
ให้ข้อกล่าวหาตกไป	126	33	187	156
ไม่รับ/ไม่ยกขึ้นพิจารณา	17	8	9	4
ชี้มูลความผิด	1	3	6	6
ส่งหน่วยงานอื่น	176	23	8	3
คงเหลือ	726	765	655	595

การดำเนินการตามกฎหมายว่าด้วยการจัดการหุ้นส่วนและหุ้นของรัฐมนตรี

- มาตรา 5 กำหนดให้รัฐมนตรีที่ประสงค์จะ
ได้รับประโยชน์จากการเป็นผู้ถือหุ้นใน
บริษัทในส่วนที่เกินกว่าร้อยละ 5 ของ
จำนวนหุ้นทั้งหมดที่จำหน่ายได้ จะต้อง
แจ้งเป็นหนังสือให้ประธานกรรมการ
ป.ป.ช. ทราบภายใน 30 วันนับแต่วันที่
ได้รับแต่งตั้งเป็นรัฐมนตรี
- มาตรา 269 วรรคสาม แห่งรัฐธรรมนูญฯ
ปี 2550 กำหนดให้บทบัญญัตินี้มีผล
บังคับใช้กับคู่สมรส และบุตรที่ยังไม่บรรลุนิติ
ภาวะของนายกรัฐมนตรีและรัฐมนตรี
ด้วย



- โครงสร้างคณะกรรมการสรรหามีสัดส่วนจากฝ่ายตุลาการค่อนข้างมากทำให้มีกรรมการจากสายนิติศาสตร์มาก
- สำนักงาน ป.ป.ช. ได้รับการจัดสรรงบประมาณในสัดส่วนที่ค่อนข้างจำกัดมาอย่างต่อเนื่อง
- อัตราเงินเดือนของพนักงานไม่สามารถสร้างแรงจูงใจในการจ้างบุคลากรที่ต้องการให้ทำงานในองค์กรได้
- จำนวนบุคลากรไม่เพียงพอต่อปริมาณงานที่มีมากทำให้มีงานค้างดำเนินการอยู่จำนวนมาก

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

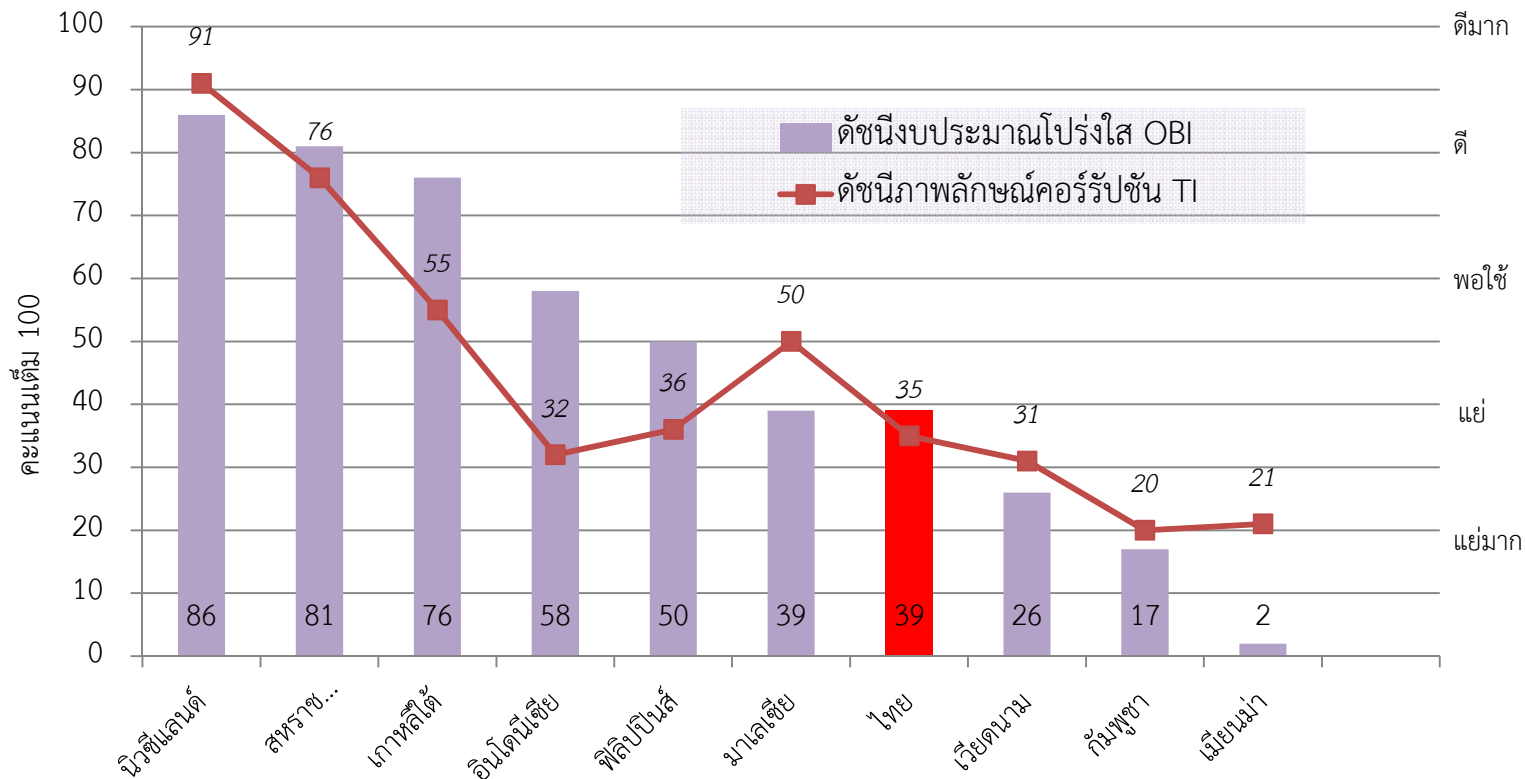
TDRI
<http://tdri.or.th>

คณะกรรมการ ตรวจเงินแผ่นดิน

- I. ภาพรวม
- II. มาตรฐานสากลขององค์การตรวจเงินแผ่นดิน
- III. ผลการดำเนินงานของ สตง. ไทย
- IV. ข้อเสนอแนะ

I. ภาพรวม

ภาพรวม: การสำรวจงบประมาณโปร่งใส (Open Budget Index 2012)

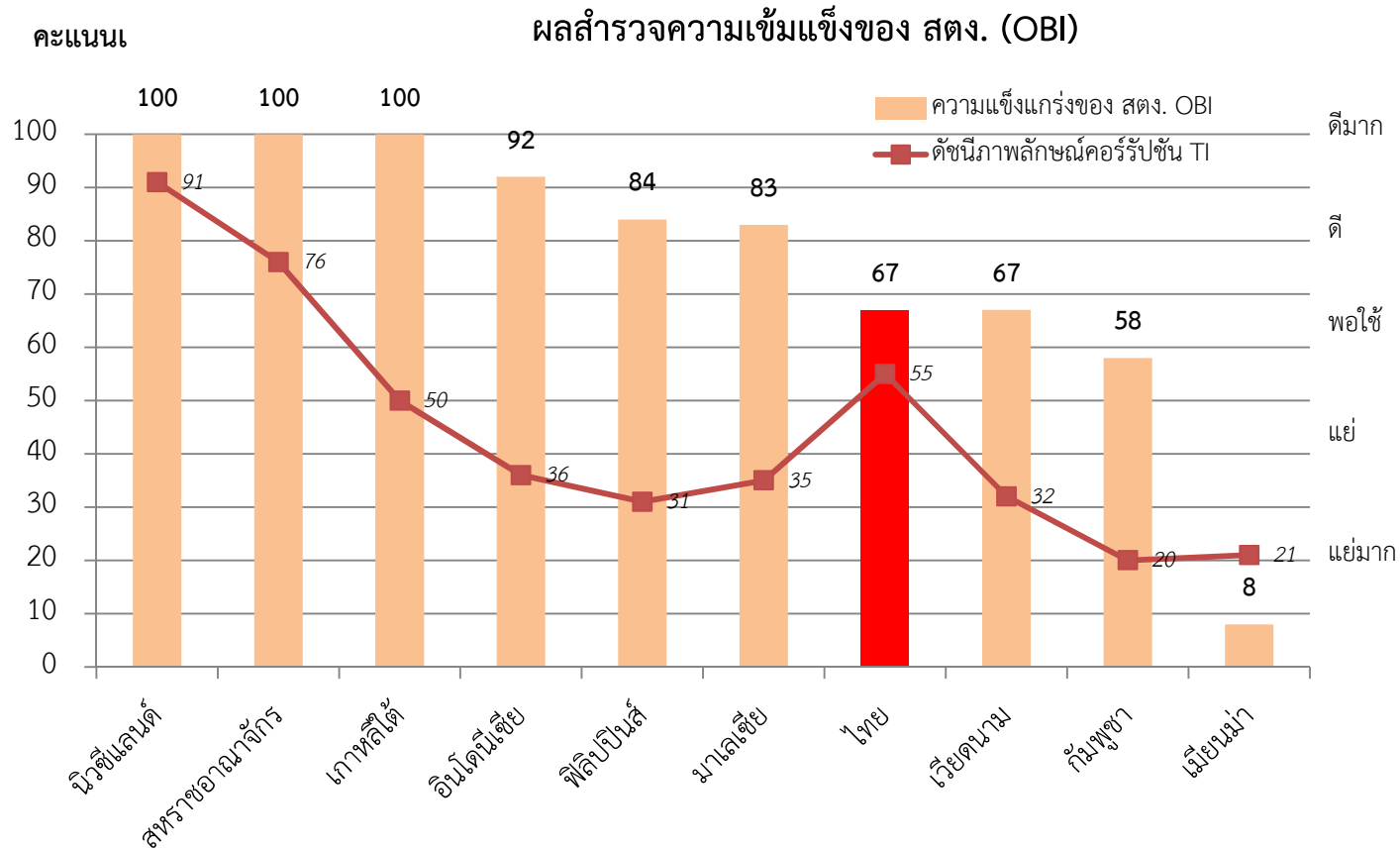


หมายเหตุ:

* ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน Corruption Perception Index 2013 (Transparency International)

** ดัชนีงบประมาณโปร่งใส Open Budget Survey 2012 (survey.internationalbudget.org)

“ความเข้มแข็ง” ของ สตง. ไทย



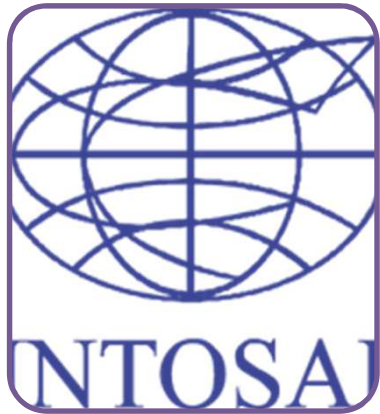
หมายเหตุ:

* ดัชนีภาพลักษณ์คอร์รัปชัน Corruption Perception Index 2013 (Transparency International)

** ความเข้มแข็งของ สตง. Open Budget Survey 2012 (survey.internationalbudget.org)

*** ดูคำถามใน “เพิ่มเติม 1” ของสไลด์นี้

II. มาตรฐานสากลของ องค์กรตรวจเงินแผ่นดิน



หลักความเป็นอิสระ 8 ประการ ของ INTOSAI

1. มาตรฐานสากลขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน*

หลักความเป็นอิสระ 8 ประการ ขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน

1. สถานะตามกฎหมาย (Legal status)	2. ผู้บังคับบัญชา (Heads of the SAIs)	3. การเข้าถึง ข้อมูล (Access to Information)	4. การปฏิบัติงาน (Operations)	5. การรายงานผล การตรวจสอบ (Reporting audit results)	6. เนื้อหาและ ช่วงเวลารายงาน ผลตรวจสอบ (Content and timing of audit reports)	7. กลไกติดตาม ผลที่มี ประสิทธิภาพ (Effective follow-up mechanism)	8. ทรัพยากร (Resources)
-------------------------------------	---	---	----------------------------------	--	---	--	----------------------------



*Maxico Declaration on Supreme Audit Institution Independence



หลักความเป็นอิสระ 8 ประการ	หลักสากล	ตตง. ไทย
1. สถานะตามกฎหมาย (Legal status)	มีกฎหมาย เช่น รัฐธรรมนูญ ที่รับรองความเป็นอิสระขององค์กรตรวจเงินแผ่นดิน	<ul style="list-style-type: none"> • ตตง. เป็น “องค์กรอิสระตามรัฐธรรมนูญ ” • มี พ.ร.ป. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน ฯ รับรองอำนาจและหน้าที่
2. ผู้บังคับบัญชา (Heads of the SAIs)	<ul style="list-style-type: none"> • ถูกคัดเลือกและแต่งตั้งผ่านกระบวนการที่ถูกบัญญัติเป็นกฎหมาย • มีวาระการดำรงตำแหน่งที่ชัดเจนและยาว “พอสมควร” • ถูกถอดถอนผ่านกระบวนการที่เป็นอิสระจากฝ่ายบริหาร 	<ul style="list-style-type: none"> • คตง. และ ผู้ว่า ตตง. วาระการดำรงตำแหน่ง 3 ปี ตามประกาศ คสช. • วุฒิสภา ถอดถอน คตง. และ คตง. ถอดถอน ผู้ว่า ตตง.




หลักความเป็นอิสระ 8 ประการ	หลักสากล	สตง. ไทย
3. การเข้าถึงข้อมูล (Access to Information)	มีอำนาจเข้าถึงข้อมูลและเอกสารที่จำเป็นได้ทุกเมื่ออย่างไม่มีเงื่อนไขและค่าใช้จ่ายใด	<ul style="list-style-type: none"> • เจ้าหน้าที่ สตง. มีอำนาจเรียกตัวบุคคลหรือเอกสารใดๆ ประกอบการสอบสวน • ปรับและจำคุกสำหรับผู้ที่ไม่ทำตามคำสั่ง (ไม่ได้พิจารณาในทางปฏิบัติ)
4. อิสระในการปฏิบัติงาน (Operations)	ต้องสามารถกำหนดยุทธศาสตร์การทำงานโดยไม่มี การแทรกแซงจากฝ่ายนิติบัญญัติและบริหาร	คตง. เป็นผู้กำหนดกรอบการทำงานให้ สตง. ดำเนินการ

อำนาจหน้าที่ของ สตง. ไทย และต่างประเทศ


อำนาจหน้าที่หลัก	สตง. ไทย	NAO สหราชอาณาจักร	Cour des comptes (Court of Audit) ฝรั่งเศส
ตรวจสอบ	✓	✓	✓
สืบสวนสอบสวน	✓	✓	✓
ออกบทลงโทษ	✓	✗	✓
ยับยั้งการเบิกงบประมาณ	เคยมี*	✗	✗

หมายเหตุ: *ตามระเบียบการเบิกจ่ายเงินจากคลัง พ.ศ. 2520



หลักความเป็นอิสระ 8 ประการ	หลักสากล	สตง. ไทย 
5. การรายงานผลการตรวจสอบ (Reporting audit results)	องค์กรตรวจเงินแผ่นดินควรรายงานผลการตรวจสอบอย่างน้อยปีละครั้ง (ต่อใคร?)	สตง. ต้องรายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีต่อรัฐสภา และกรม. (ประชาชน?)
6. เนื้อหาและช่วงเวลารายงานผลตรวจสอบ (Content and timing of audit reports)	กำหนดเนื้อหาและเผยแพร่รายงานต่อสาธารณชนได้อย่างอิสระ <u>หลังส่งหน่วยงานที่รับผิดชอบ</u> (appropriate authority) พิจารณา	<ul style="list-style-type: none"> • สตง. ไม่ต้องเปิดเผยเนื้อหารายงานที่ผู้ว่า สตง. และ คตง. เห็นว่าควรเป็นความลับหรือมีกฎหมายห้ามเปิดเผย • เผยแพร่รายงานได้<u>หลังจากรัฐสภาและกรมพิจารณาแล้ว</u>

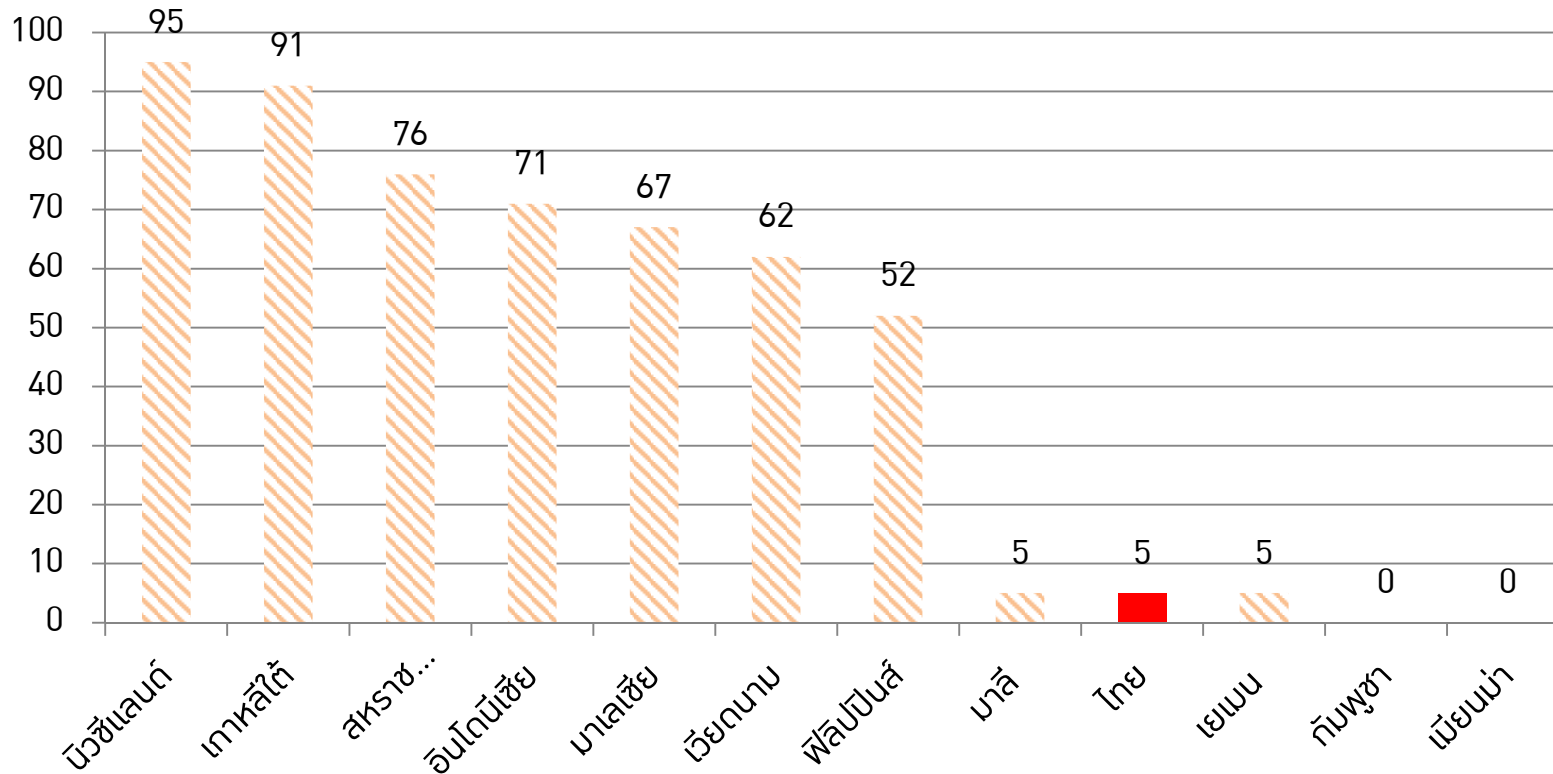


หลักความเป็นอิสระ 8 ประการ	หลักสากล	สตง. ไทย 
7. กลไกติดตามผลที่มีประสิทธิภาพ (Effective follow-up mechanism)	มีกลไกติดตามผลเพื่อติดตามหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบว่าได้แก้ไขข้อบกพร่องตามที่ถูกแนะนำไปจริง	<ul style="list-style-type: none"> • หน่วยงานที่ สตง. แจ้งให้แก้ไขข้อบกพร่องต้องรายงานกลับมาภายใน 60 วัน • กรณีการทุจริต เจ้าหน้าที่สอบสวนและ/หรือหัวหน้าหน่วยรับตรวจต้องแจ้ง สตง. ทุกๆ 90 วัน • ผู้ใดไม่ปฏิบัติตามมีโทษทางวินัย <u>(ใครลงโทษ?)</u>

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 44 วรรค 1/ มาตรา 46 วรรค 3/ และมาตรา 63)

การเปิดเผยรายงานตรวจสอบและการติดตามผล OBI

คะแนน (เต็ม 100)



ที่มา: *Open Budget Index (OBI) เฉพาะคะแนนสำหรับการเปิดเผยรายงานและการติดตามผลการปฏิบัติตามคำแนะนำ จาก survey.internationalbudget.org ** ดูคำถามที่เกี่ยวข้องใน “เพิ่มเติม 2” ของสไลด์นี้



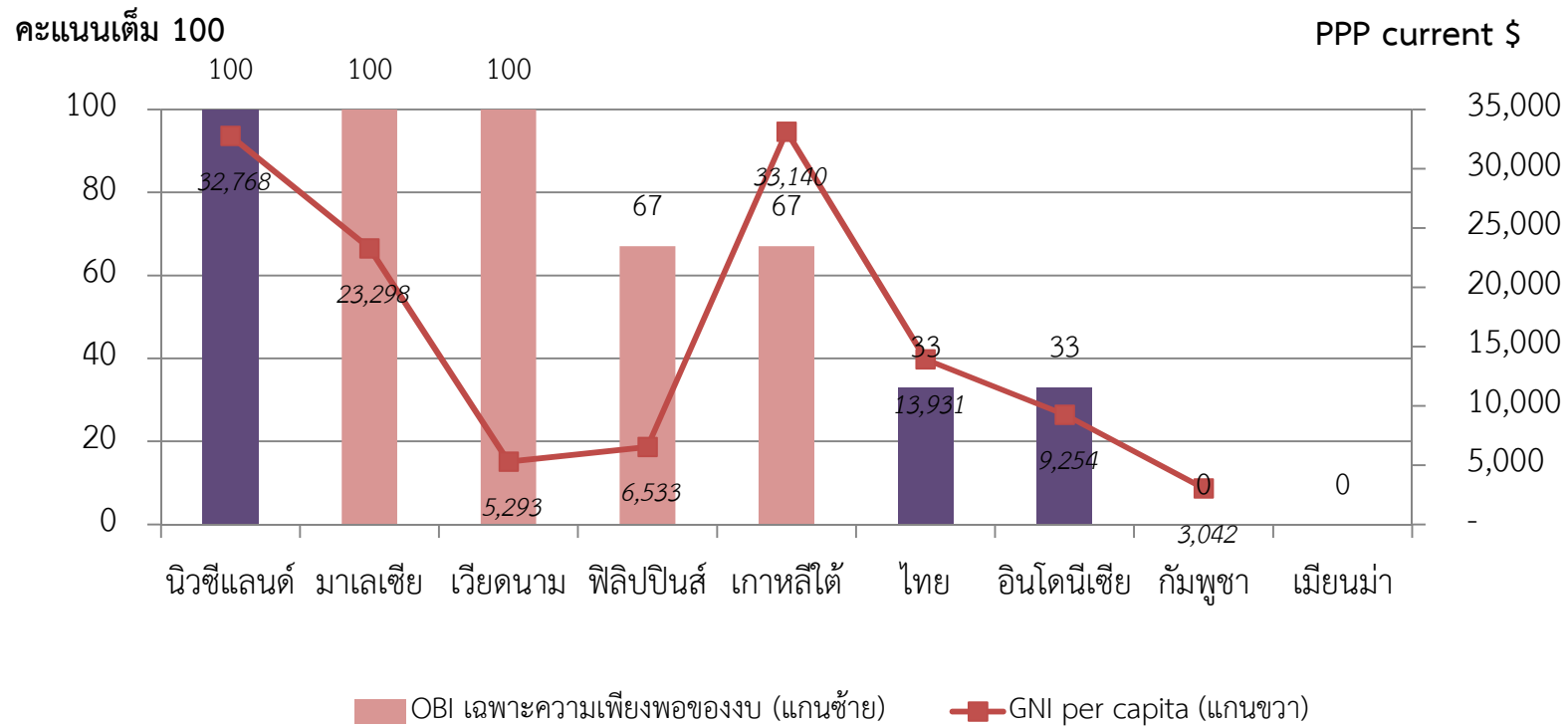
หลักความเป็นอิสระ 8 ประการ	หลักสากล	สดง. ไทย
8. ทรัพยากร (Resources)	<ul style="list-style-type: none"> • ต้องมีบุคลากร งบประมาณ พอเพียง และสมเหตุสมผลสามารถ • จัดการงบประมาณของตนโดยไม่มี การแทรกแซงจากฝ่ายบริหาร 	<ul style="list-style-type: none"> • “รัฐต้องจัดสรรงบประมาณให้เพียงพอกับการบริหารงานโดยอิสระขององค์กรตาม รธน.”* (แต่ไม่บอกว่าทำอะไรในทางปฏิบัติ) • คตง. ออกระเบียบบริหารงบประมาณและบุคลากรของ สตง.** เช่น จัดสรรงบประมาณ และพัสดุ และ สั่งบรรจุแต่งตั้ง ขรก.

ที่มา:

* รธน. 2550 (มาตรา 165 วรรค 8)

** พ.ร.ป. ว่าด้วยการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2542 (มาตรา 52 53)

ผลสำรวจความเพียงพอของงบประมาณของ OBI

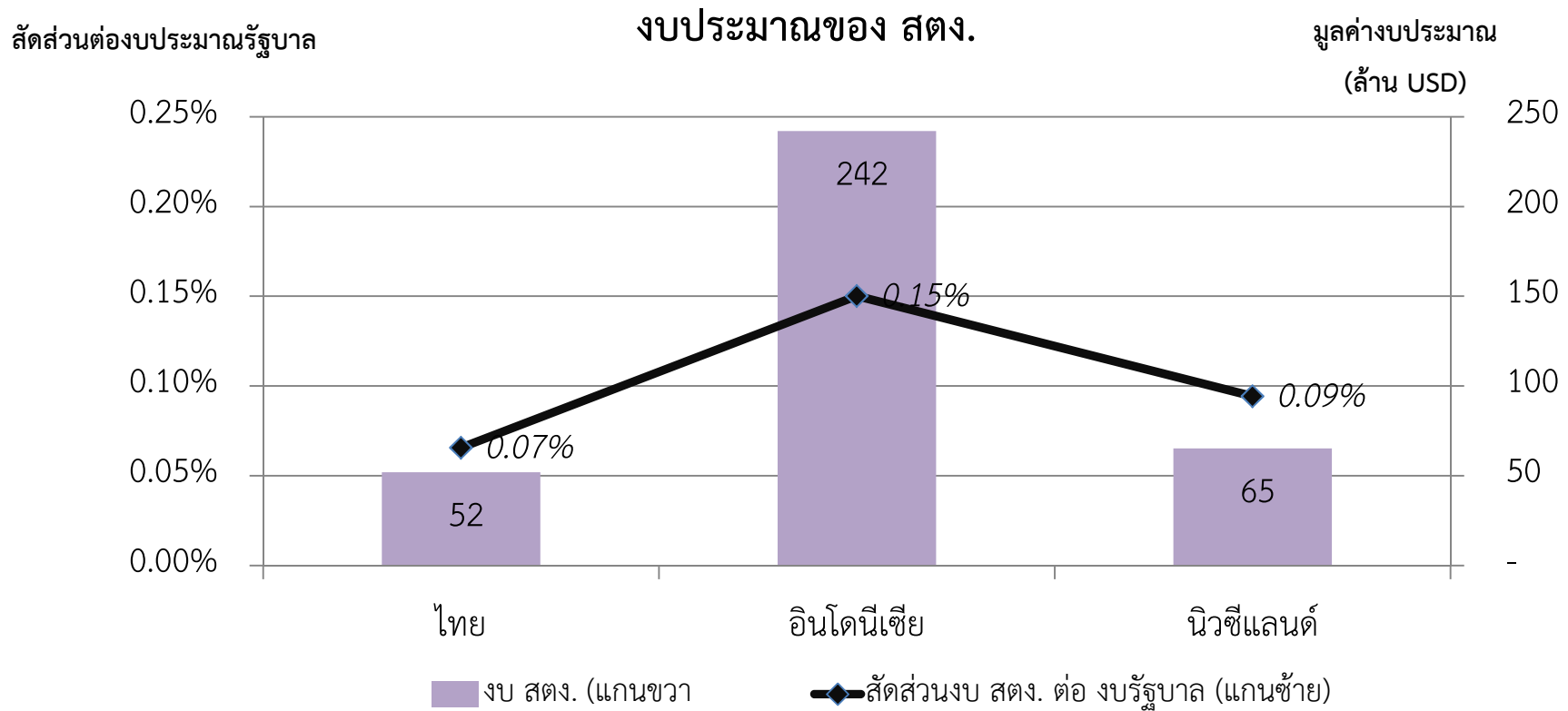


หมายเหตุ: ไม่มีข้อมูล GDP per capita ของเมียนมาร์

ที่มา: *Open Budget Index (OBI) เฉพาะคะแนนความเพียงพอของงบประมาณ จาก survey.internationalbudget.org

** GDP per capita จาก World Bank

สัดส่วนงบประมาณ สตง. ต่อรัฐบาล



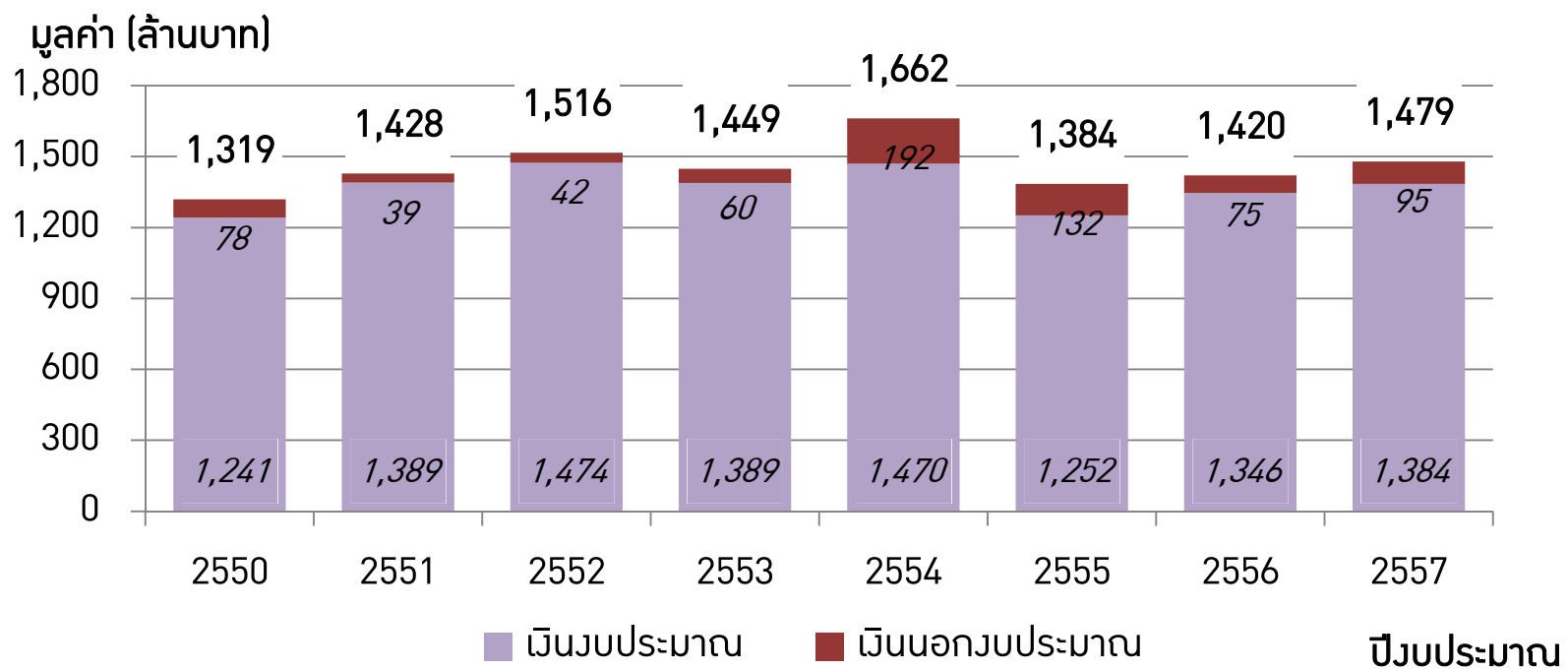
ที่มา:

ข้อมูลงบประมาณรัฐบาลไทย (พ.ร.บ. งบประมาณฯ พ.ศ. 2557)

ข้อมูลงบประมาณรัฐบาลอินโดนีเซีย ปี 2556 (<http://www.kemenkeu.go.id/en>)

ข้อมูลงบประมาณรัฐบาลนิวซีแลนด์ ปี 2556 (treasury nz)

งบประมาณรวม สตง. 2550-57: หักเงินเพื่อแล้ว ไม่เพิ่มขึ้นในช่วง 8 ปี



หมายเหตุ:

1. มูลค่างบประมาณหักอัตราเงินเพื่อ โดยมีปีฐาน พ.ศ. 2550
2. ข้อมูลงบประมาณมาจากเอกสารงบประมาณรายจ่ายประจำปี สำนักงานงบประมาณ
3. ข้อมูลอัตราเงินเพื่อ ปี พ.ศ. 2550-2555 มาจากสำนักงานดัชนีการค้า กระทรวงพาณิชย์ และ ปี พ.ศ. 2556-2557 มาจากธนาคารแห่งประเทศไทย

ที่มา: รวบรวมและคำนวณโดยคณะผู้วิจัย

III. ผลการดำเนินงานของ สตง. ไทย



1. ผลการตรวจ “หน่วย
รับตรวจ”



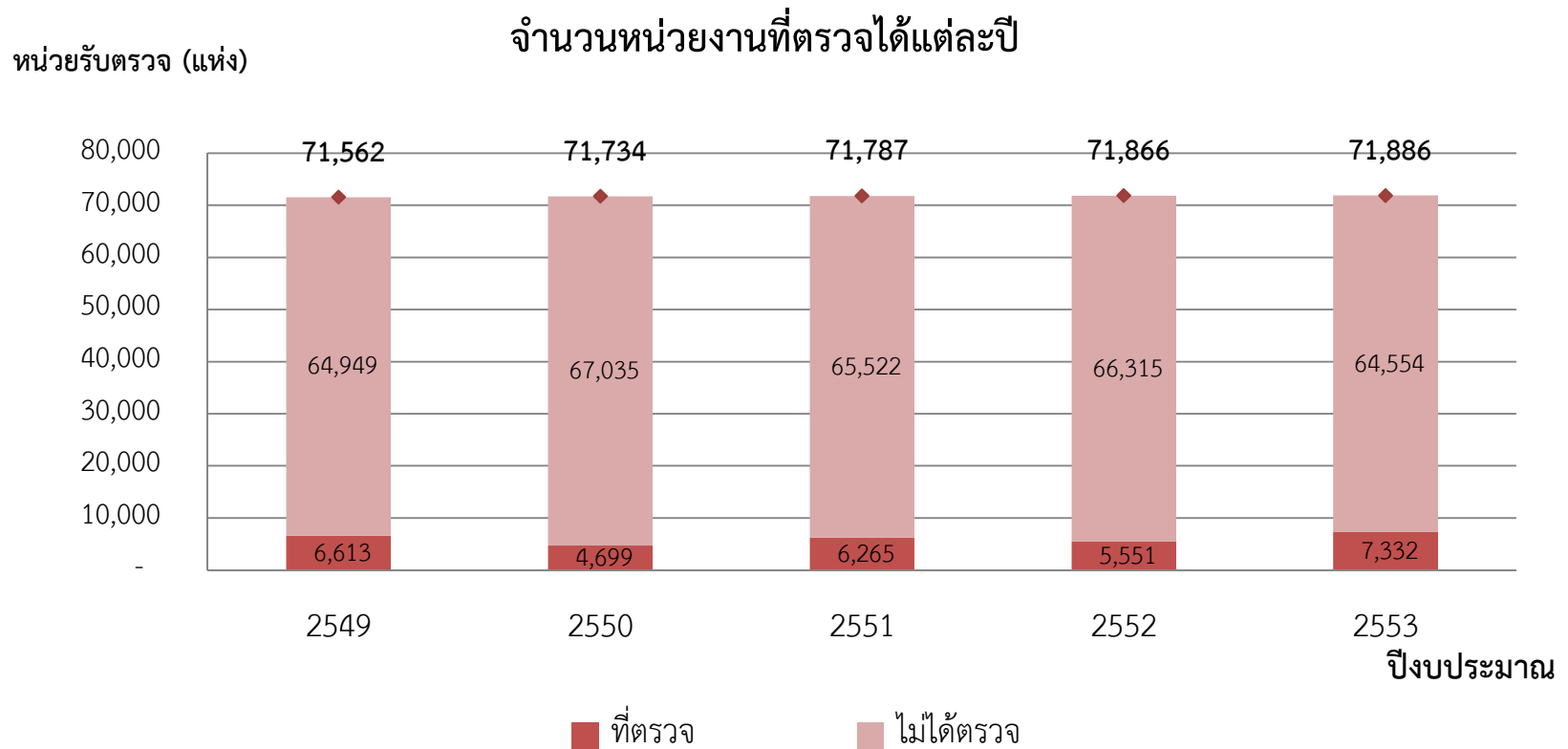
2. ผลการวินิจฉัย
ความผิดวินัยทาง
งบประมาณและการคลัง



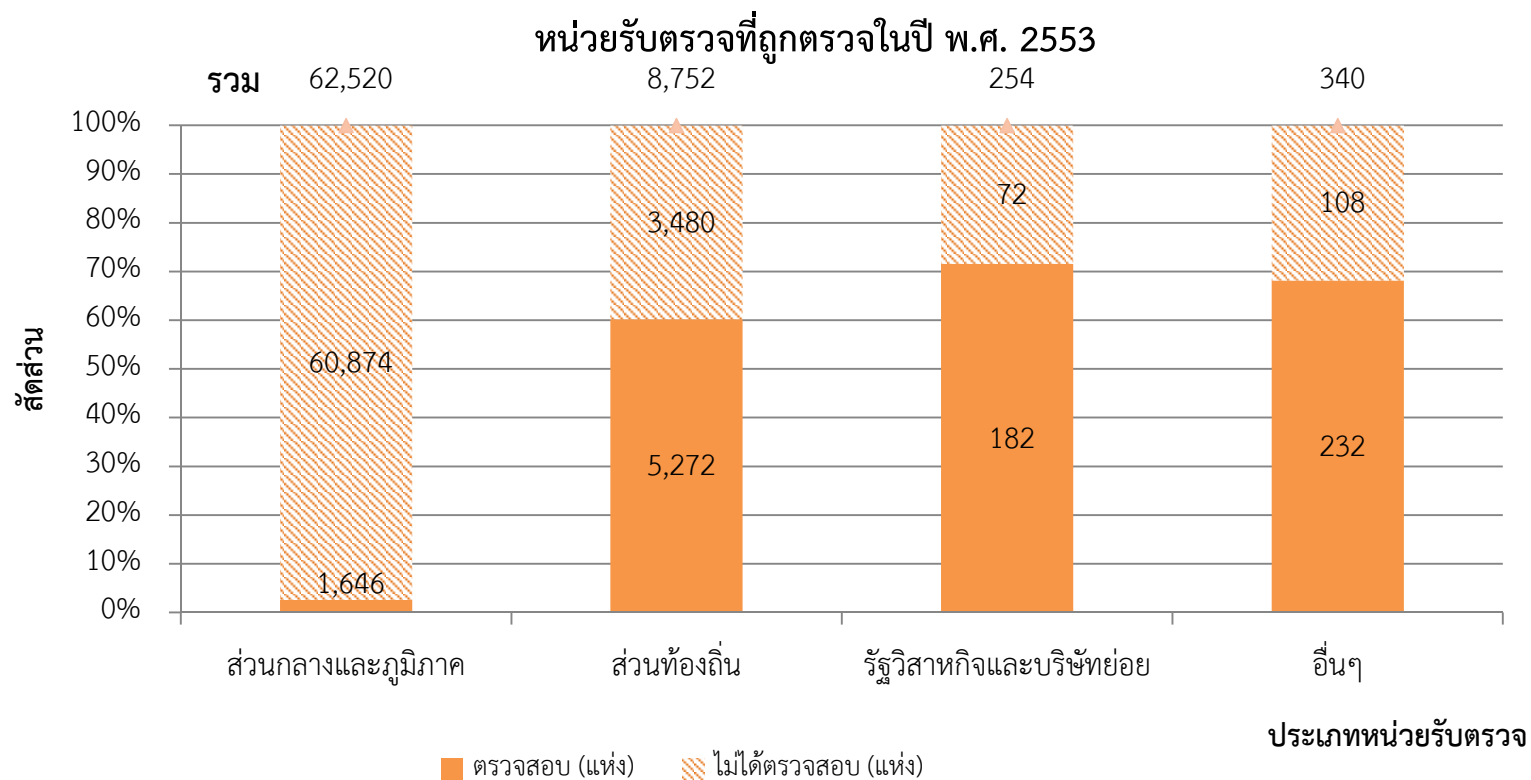
3. ผลการดำเนินงานที่
ส่งต่อให้ ป.ป.ช.

1. ผลการตรวจ “หน่วยรับตรวจ”

สามารถตรวจหน่วยรับตรวจได้จำนวนไม่มากในแต่ละปี



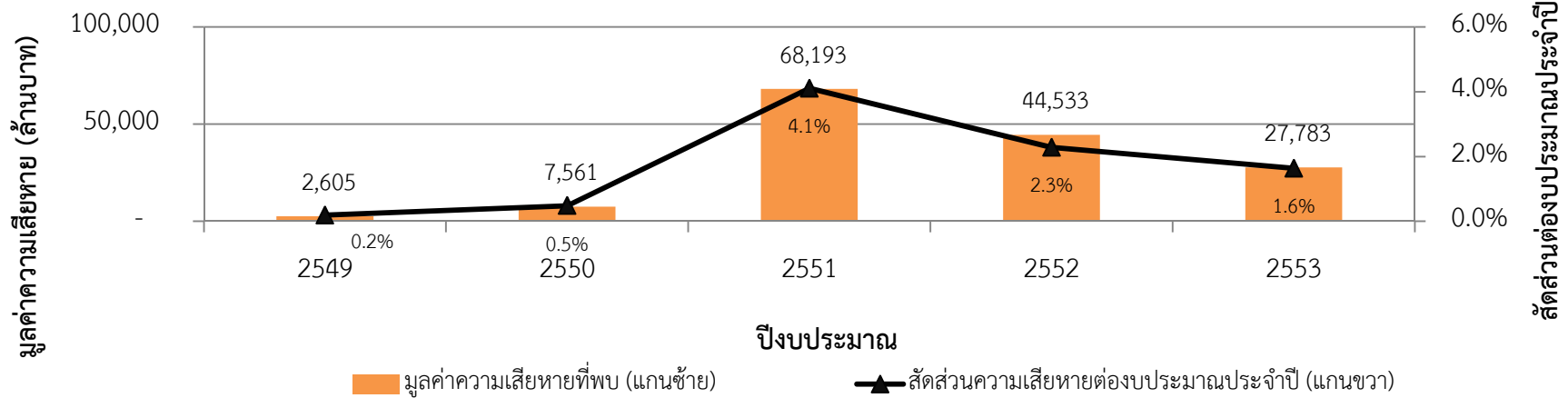
หน่วยงานส่วนกลางและภูมิภาคถูกตรวจเฉพาะหน่วยงานต้นสังกัด



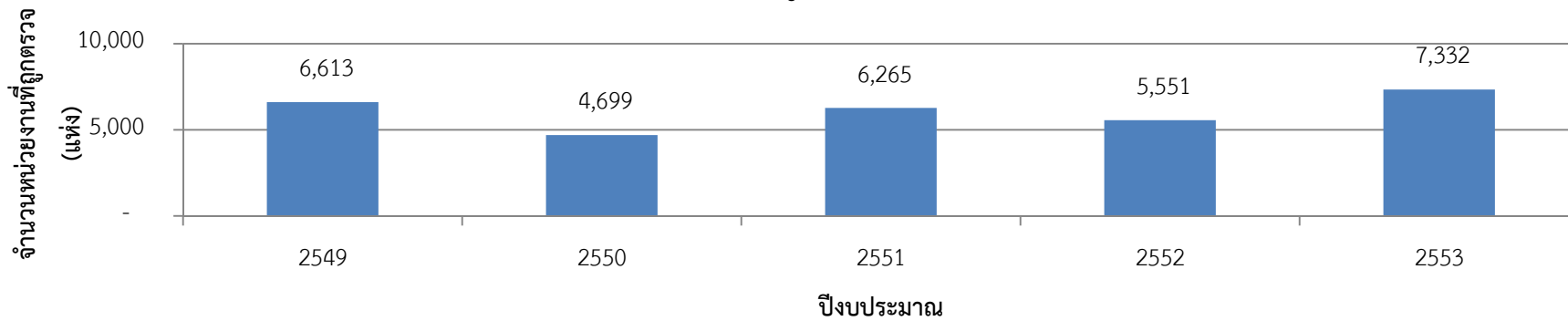
หมายเหตุ: ข้อมูล ณ วันที่ 30 กันยายน พ.ศ. 2553

ที่มา: รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปีงบประมาณ พ.ศ. 2553 สำนักงานการตรวจเงินแผ่นดิน

มูลค่าความเสียหายที่ สตง. ตรวจพบปี พ.ศ. 2549-53



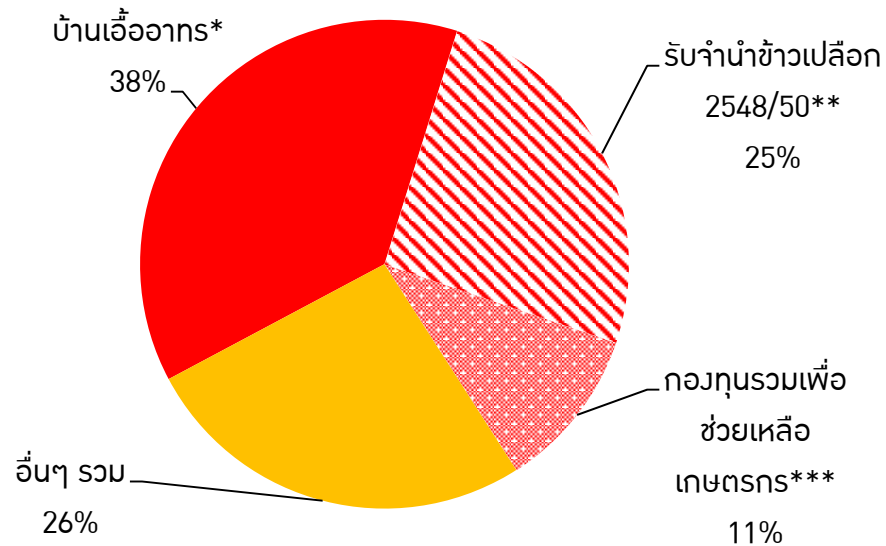
จำนวนหน่วยงานที่ถูกตรวจ ปี 2549-53



ที่มา: รายงานประจำปี 2549-2553 ของ สตง. (จาก “คลังสารสนเทศของสำนักงานนิติบัญญัติ” <http://dl.parliament.go.th/>)

สัดส่วนมูลค่าความเสียหายที่ตรวจพบทั้งหมด

โครงการที่สร้างความเสียหายมากที่สุด ระหว่างปี พ.ศ. 2549-2553



**ความเสียหายรวม 5 ปี
มูลค่า 150,675 ล้านบาท**

หมายเหตุ: *ถูกรายงานความเสียหาย ปี พ.ศ. 2551

**ถูกรายงานความเสียหาย ปี พ.ศ. 2552

*** ถูกรายงานความเสียหาย ปี พ.ศ. 2553

ที่มา: รายงานประจำปี 2549-2553 ของ สตง. (จาก “คลังสารสนเทศของสำนักงานนิติบัญญัติ” <http://dl.parliament.go.th/>)

โครงการ	มูลค่าความเสียหาย	สาเหตุความเสียหาย	ผลกระทบอื่นๆ
บ้านเอื้ออาทร*	56,627 ล้านบาท	การทุจริต	<ul style="list-style-type: none"> ผู้มีรายได้น้อย 144,193 คนได้รับไม่ได้รับที่อยู่อาศัยตามเวลาที่กำหนด (ปี 2551) การเคหะฯ เสียโอกาสได้รับรายได้และต้องรับภาระดอกเบี้ยเงินกู้
รับจำนำข้าวเปลือก พ.ศ. 2548-50**	38,258 ล้านบาท	<ul style="list-style-type: none"> ราคารับจำนำสูงกว่าราคาตลาดมาก ระบายข้าวออกล่าช้า (ระบายได้ร้อยละ 50 ของข้าวในสต็อกต่อปี) การทุจริต เนื่องจากระบบการรับจำนำและดูแลคลังข้าวมีช่องโหว่ 	การขาดทุนของรัฐ 19,130 ล้านบาท เฉพาะโครงการปี 48/49***
กองทุนรวมเพื่อช่วยเหลือเกษตรกร****	16,159 ล้านบาท	<ul style="list-style-type: none"> เกษตรกรจำนวนมากชำระหนี้ไม่ได้ ทำให้หน่วยงานรัฐที่ให้กับปิดบัญชีไม่ได้ มีภาระดอกเบี้ยต่อกองทุนฯ รวม 11,994 ล้านบาท การบริหารการรับจำนำผลผลิตเกษตรช่วงปี 2547-2555 ไม่มีประสิทธิภาพ รัฐขาดทุน 4,165 ล้านบาท 	

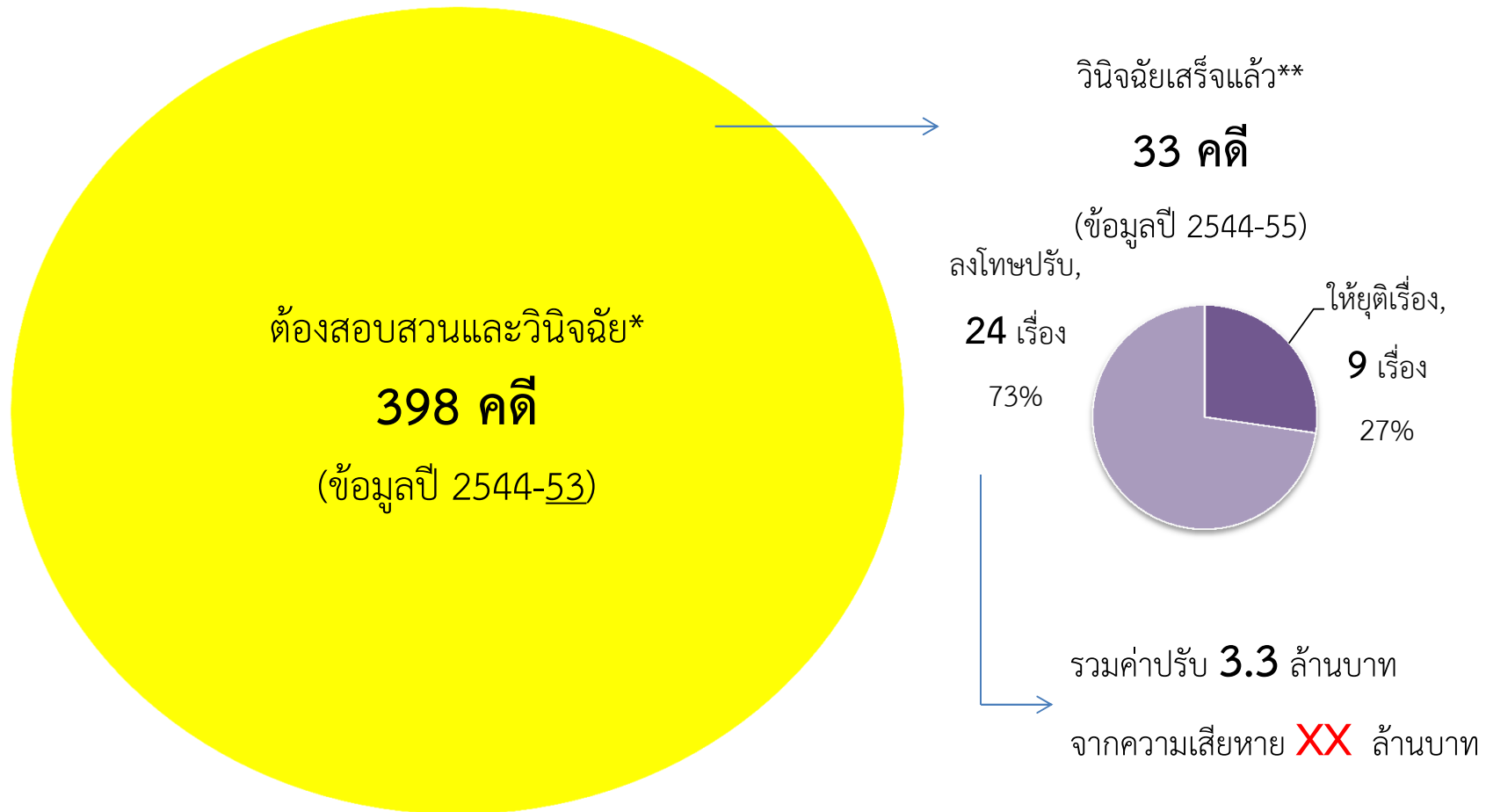
ที่มา: *รายงานประจำปี 2551 ของ สตง. ** รายงานประจำปี 2552 ของ สตง.

***นิพนธ์ พัวพงศกร และ จิตรกร จารุพงษ์. ตุลาคม พ.ศ. 2553. “โครงการศึกษามาตรการแทรกแซงตลาดข้าวเพื่อป้องกันการทุจริต: การแสวงหาค่าตอบแทนส่วนเกินและเศรษฐกิจศาสตร์การเมืองของโครงการรับจำนำข้าวเปลือก”.

****รายงานประจำปี 2553 ของ สตง.

2. ผลการวิจัยช่วยความผิดวินัย ทางงบประมาณและการคลัง

สตง. ยังมีเรื่องความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังที่ต้องวินิจฉัยจำนวนมาก

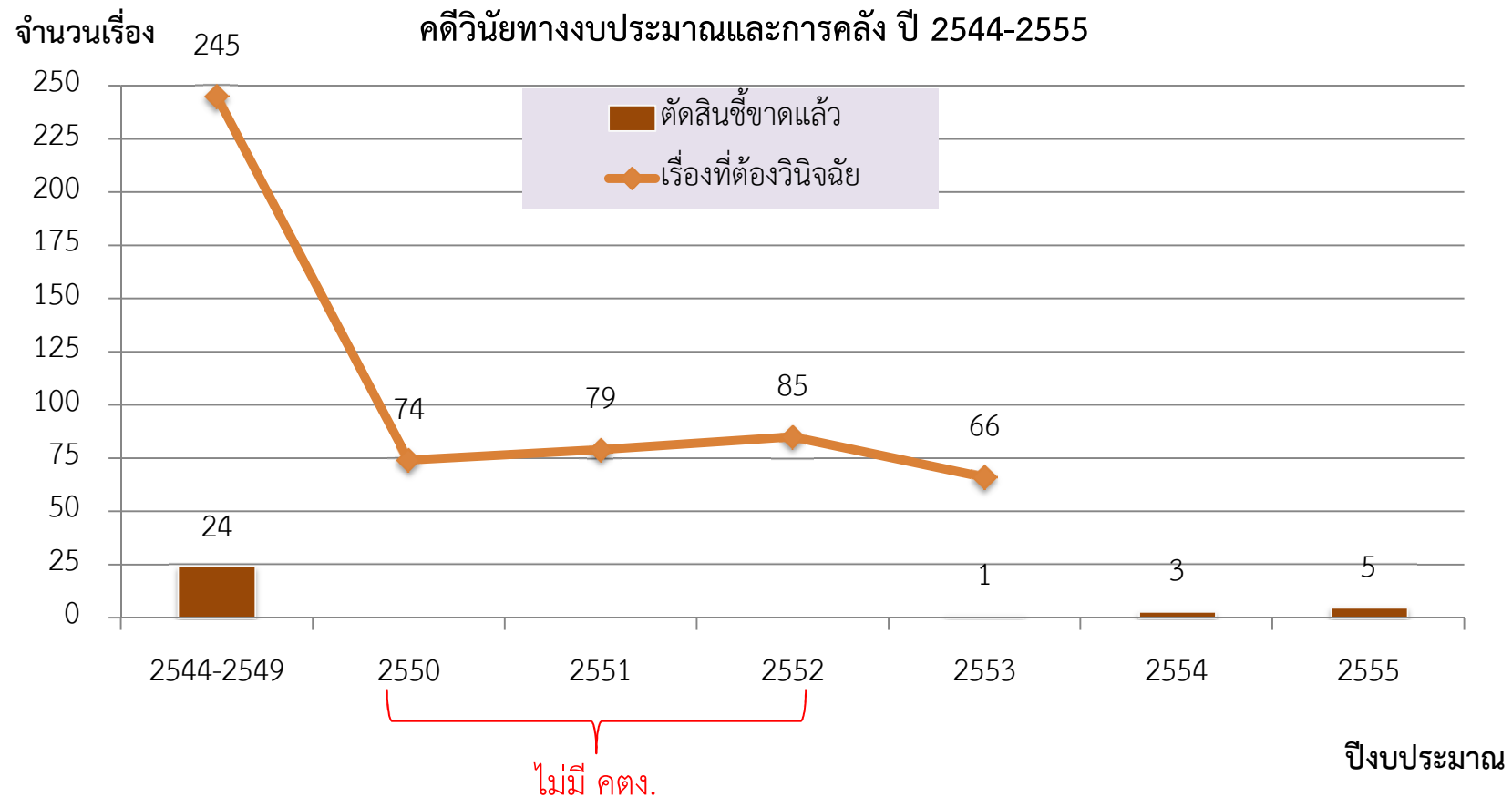


หมายเหตุ: ไม่มีข้อมูลเรื่องที่ต้องสอบสวนของปี 2554 และ 2555

ที่มา: *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง.

**รวมค่าวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2553-2555

ที่ล่าช้า เนื่องจาก มีเรื่องให้วินิจฉัยแต่ละปีจำนวนมาก
และกระบวนการวินิจฉัยหยุดชะงัก ช่วงปี 2550-2553

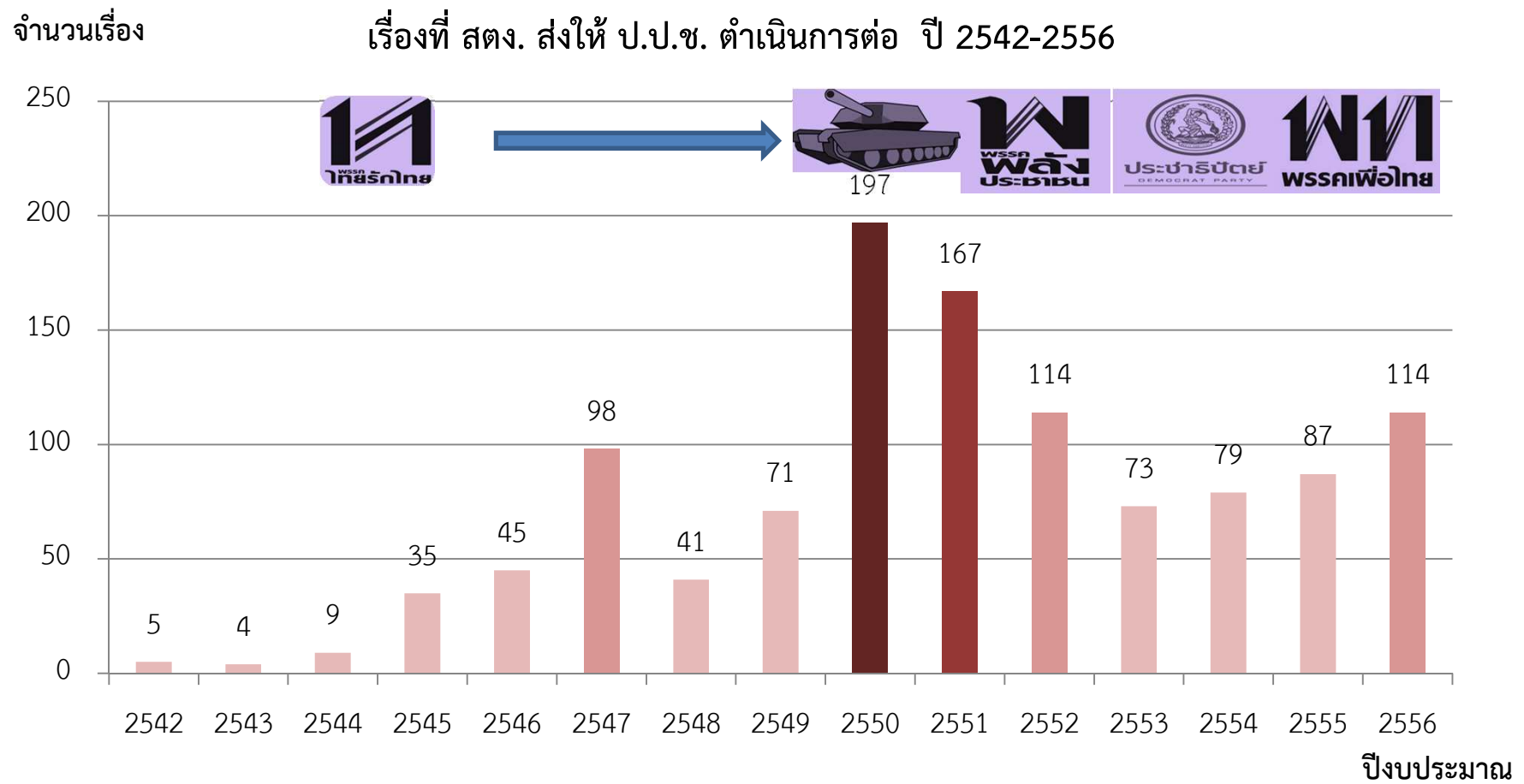


ที่มา: *รายงานผลการปฏิบัติงานประจำปี พ.ศ. 2549-2553 ของ สตง.

**รวมคำวินิจฉัยความผิดวินัยทางงบประมาณและการคลังของคณะกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ. 2553-2555

3. ผลการดำเนินงานที่ส่งต่อให้ ป.ป.ช.

3. สตง. ส่งเรื่องต่อให้ ป.ป.ช.: รวม **1,139** เรื่อง ระหว่างปี 2542-56



ที่มา: สำนักนโยบายและยุทธศาสตร์การตรวจเงินแผ่นดิน สตง.

3. ผลการดำเนินงานที่ สตง. ส่งต่อให้ ป.ป.ช.

ข้อสังเกต: ในช่วงที่มี รบ. ที่มาจากการเลือกตั้ง จำนวนเรื่องที่ สตง. ส่งให้ ป.ป.ช. มีน้อยกว่าในช่วงที่มี รบ. ชั่วคราว (ปี 2550)

คำถาม : สตง. ถูกแทรกแซง หรือมีข้อจำกัดในการทำงานในช่วงที่มี รบ. ที่มาจากการเลือกตั้งหรือไม่

IV. บทสรุปและข้อเสนอแนะ

III. บทสรุป และ ข้อเสนอแนะ

โครงสร้าง

- งบประมาณที่เพียงพอและแน่นอน อาจพิจารณาให้
- (1) มีแหล่งรายได้ต่อหัวประชากรในกฎหมาย และ
- (2) หน่วยงานราชการจัดสรรเงินเพื่อให้ สตง. ตรวจสอบความคุ้มค่าคิดเป็นร้อยละของโครงการ

อำนาจหน้าที่

- อำนาจยังยั้งการเบิกจ่ายเงินงบประมาณ ถ้าหน่วยงานรัฐดำเนินการไม่ ถูกระเบียบ
- สตง. อาจ outsource การประเมินความคุ้มค่า (Value for money) ของโครงการ
- ออกระเบียบเกี่ยวกับอัตราเงินเดือนของพนักงานที่สามารถดึงดูดบุคลากรที่มีทักษะ

ความรับผิดชอบ

- ให้วุฒิสภาต้องรับรองรายงานประจำปีของ สตง. ภายในกำหนดระยะเวลา 3 เดือนเพื่อที่จะเปิดเผยต่อสาธารณชน
- กำหนดให้ สตง. ต้องเปิดเผยรายละเอียดเกี่ยวกับผลการตรวจสอบได้ทันที

ข้อมูลเพิ่มเติม (ไม่นำเสนอ)

คำถามสำรวจความเข้มแข็งของ สตง. ไทย ปี 2012

1. ผู้บังคับบัญชาของ SAI ไม่ได้ถูกปลดโดยรัฐบาล (ใช่ = ดีมาก)
2. SAI มีอำนาจตรวจสอบทุกเรื่องที่ต้องการ นอกเหนือจากงบประมาณประจำปี (ใช่ = ดีมาก)
3. SAI สามารถตรวจสอบหน่วยงานความมั่นคงได้ โดยไม่มีอุปสรรค (ใช่ = ดีมาก)
4. **นิติบัญญัติอนุมัติงบของ SAI และงบที่ให้เพียงพอกับการงาน (ใช่ = ดีมาก)**

(survey.internationalbudget.org)

ตัวอย่างคำถามของ OBI 2012: สํารวจเปิดเผยรายงานตรวจสอบ ของ สตง. ทัวโลก

- ผลตรวจสอบถูกเปิดเผยต่อประชาชนหลังการปิดงบประมาณประจำปีนานแค่ไหน
(นานมาก = แย่)
- สตง. ตรวจสอบได้ร้อยละเท่าไร หลังปิดงบประมาณไปแล้ว 2 ปี (ตรวจได้น้อย = แย่)
- สตง. เปิดเผยผลตรวจสอบเงินนอกงบประมาณต่อประชาชน (ไม่ = แย่)
- **เปิดเผยผลการปฏิบัติตามของรัฐบาลตามคำแนะนำของ สตง. ให้
ประชาชนทราบ (ไม่ = แย่)**
- รายงานผลตรวจสอบหน่วยงานด้านความมั่นคงให้รัฐสภา (ไม่ = แย่)

สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

TDRI
<http://tdri.or.th>



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

I. บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน

II. คุณลักษณะขององค์กรที่เป็นมาตรฐานสากล

III. ผลการดำเนินงาน

1. บทบาทหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน



เป็นผู้ตรวจสอบการใช้อำนาจของรัฐ

การใช้อำนาจของรัฐ



ประชาชน

กฎหมายไม่เป็นธรรม

เจ้าหน้าที่รัฐละเลยหน้าที่

เจ้าหน้าที่รัฐไม่ปฏิบัติตามกฎหมาย

ถูกละเมิดสิทธิ

II. คุณลักษณะขององค์กรที่เป็น มาตรฐานสากล



TDRI คุณลักษณะที่จำเป็นสำหรับองค์กรผู้ตรวจการแผ่นดิน

1. ความเป็นอิสระ

2. ความยุติธรรมและความเป็นธรรม
ทั้งการแต่งตั้งผู้ตรวจการแผ่นดิน และการดำเนินงาน

3. ความน่าเชื่อถือของกระบวนการตรวจสอบ

หลักมาตรฐานสากล

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

1.1 องค์กรต้องบัญญัติขึ้นตามรัฐธรรมนูญหรืออำนาจของกฎหมาย



จัดตั้งตามบทบัญญัติในรัฐธรรมนูญฯ ปี 2540 และ 2550

1.2 องค์กรต้องมีความเป็นอิสระจากทุกหน่วยงานที่ตรวจสอบ



สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดินเป็นหน่วยงานที่เป็นอิสระ

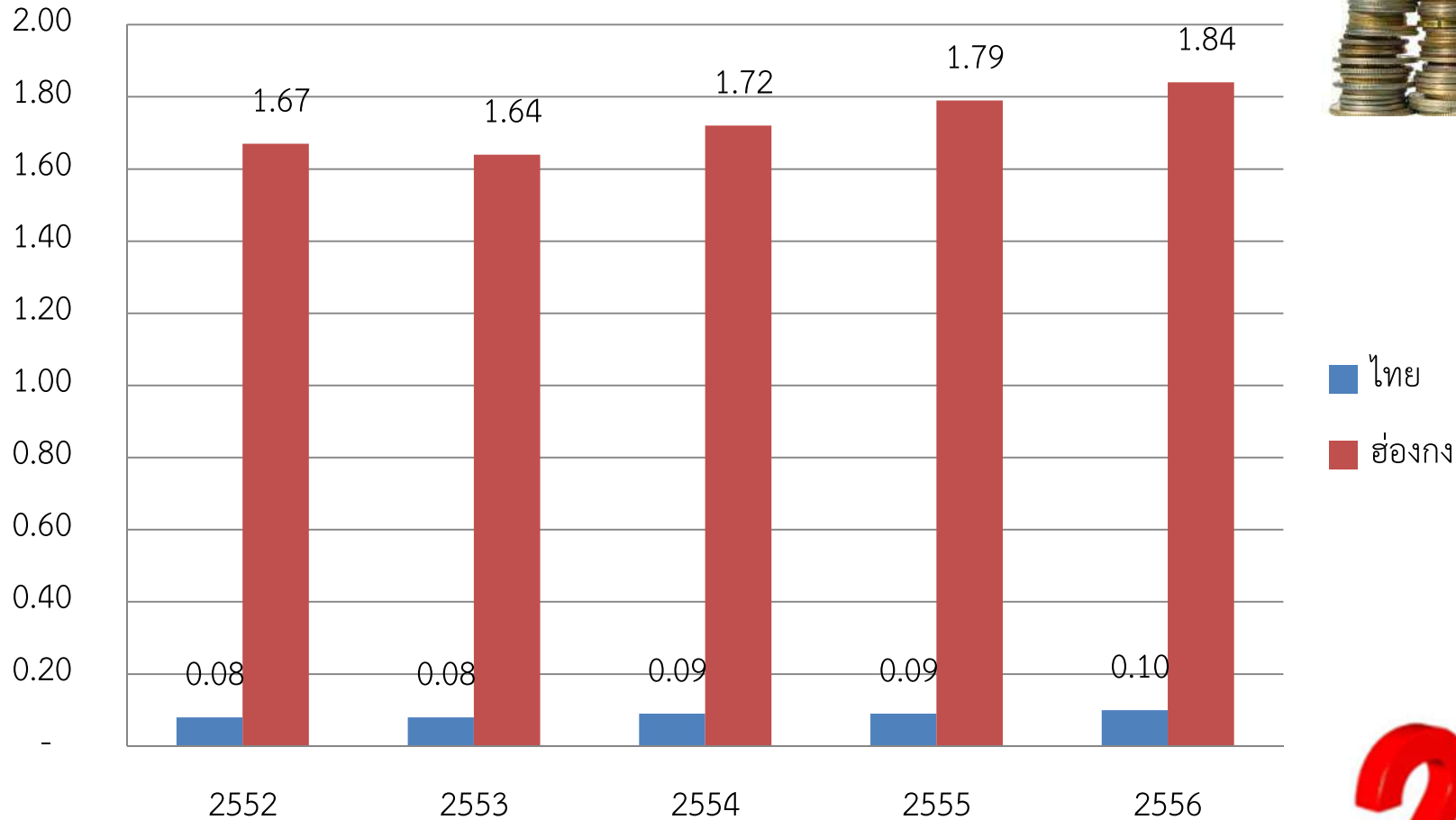
1.3 งบประมาณที่ได้รับจัดสรรต้องเพียงพอ และต้องเป็นอิสระจากหน่วยงานที่อนุมัติงบ



- งบประมาณที่ได้เพียงพอหรือไม่
- งบประมาณได้รับจัดสรรผ่าน ครม. เป็นอิสระจริงหรือไม่

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรเฉลี่ยต่อจำนวนประชากร

งบประมาณที่ได้รับจัดสรรต่อรายหัวประชากร (ดอลลาร์สหรัฐฯ)



หมายเหตุ : งบประมาณที่ได้รับจัดสรร ที่มาจาก annual report 2010 – 2014 office of Ombudsman, Hong Kong และ เอกสารงบประมาณ สำนักงบประมาณ
ที่มา : จากการคำนวณของผู้วิจัย



หลักมาตรฐานสากล

1.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินแต่งตั้งโดย
เสียงข้างมากจากฝ่ายนิติบัญญัติเพื่อ
ป้องกันการแทรกแซงจากการเมือง

1.5 การถอดถอนผู้ตรวจการแผ่นดิน
ต้องมีเหตุผลอันควร และมาจาก
มติเสียงข้างมากของผู้แต่งตั้ง



ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

การสรรหาและการเลือกผู้ตรวจการ
แผ่นดินต้องมีมติไม่น้อยกว่าสองในสาม
ของกรรมการทั้งหมด

การพ้นจากตำแหน่ง เป็นไปตามที่ระบุ
ไว้ใน พ.ร.บ.ประกอบรัฐธรรมนูญว่า
ด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน พ.ศ. 2552
มาตรา 9

หลักมาตรฐานสากล

1.6 เงินเดือนที่ได้รับต้องเหมาะสม และคงที่ ป้องกันการลงโทษจากหน่วยงานที่ถูกตรวจสอบ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

เงินเดือนกำหนดโดย พ.ร.บ. เงินเดือน เงินประจำตำแหน่ง และประโยชน์ตอบแทนอื่นของประธานศาลรัฐธรรมนูญ ตุลาการศาลรัฐธรรมนูญ ประธานกรรมการ และกรรมการการเลือกตั้ง ผู้ตรวจการแผ่นดินของรัฐสภา ประธานกรรมการ และกรรมการป้องกันและปราบปรามการทุจริตแห่งชาติ และประธานกรรมการและกรรมการตรวจเงินแผ่นดิน (ฉบับที่ 3) พ.ศ. 2555



หลักมาตรฐานสากล

1.7 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจแต่งตั้งและถอดถอนเจ้าหน้าที่สำนักงาน รวมทั้งกำหนดบทบาทหน้าที่และความรับผิดชอบของเจ้าหน้าที่สำนักงาน

1.8 ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถเรียกร้องต่อศาลเพื่อบังคับใช้อำนาจในการเรียกตรวจสอบพยาน หลักฐานจากหน่วยงานที่ถูกร้องเรียนได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

พ.ร.บ. สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน มาตรา 6 ให้อำนาจในการกำกับดูแลสำนักงาน แก่ประธานผู้ตรวจการแผ่นดินและผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 15 ให้อำนาจแก่ผู้ตรวจการแผ่นดินในการเรียกตรวจสอบพยาน หลักฐาน และเอกสารต่างๆ



หลักมาตรฐานสากล

1.9 ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญาเนื่องจากการปฏิบัติตามอำนาจหน้าที่ตามกฎหมาย

1.10 การปฏิบัติหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดิน จะไม่ถูกพิจารณาในชั้นศาล ยกเว้นการพิจารณาข้อกฎหมายที่ดำเนินการ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 18 ระบุ “ผู้ตรวจการแผ่นดินไม่ต้องรับผิดชอบทั้งทางแพ่งหรือทางอาญา ...”

ในกรณีที่ยื่นฟ้องต่อศาล ศาลจะพิจารณาอำนาจหน้าที่ของผู้ตรวจการแผ่นดินก่อน ว่ามีอำนาจในการดำเนินการตาม รธน. หรือไม่



2. ความยุติธรรมและเป็นธรรม

หลักมาตรฐานสากล

2.1 การกำหนดคุณสมบัติของผู้ตรวจการฯ ต้องออกแบบให้บุคคลหลายกลุ่ม และหลายพรรคการเมืองมีสิทธิเสนอชื่อ

2.2 ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องไม่เกี่ยวข้องกับการเมือง

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

คุณสมบัติและลักษณะต้องห้ามของผู้ตรวจการแผ่นดินให้เป็นไปตามพระราชบัญญัติประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 8
คุณสมบัติผู้ตรวจการแผ่นดิน
(6) ไม่เป็น สส สว ข้าราชการการเมือง..
(7) ไม่เป็นหรือเคยเป็นสมาชิกพรรคการเมือง

2. ความยุติธรรมและเป็นธรรม

หลักมาตรฐานสากล

2.3 ผู้ตรวจการแผ่นดินต้องเป็นกลาง
ไม่สนับสนุนฝ่ายใดฝ่ายหนึ่งหลังจากที่
ได้มีการตรวจสอบตามข้อร้องเรียน

2.4 การร้องเรียนสามารถเข้าร้องเรียนต่อ
ผู้ตรวจการแผ่นดินได้โดยตรง และต้อง
ไม่มีค่าใช้จ่าย

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้

- ร้องเรียนทางอินเทอร์เน็ต
- ร้องเรียนทางโทรศัพท์
- ร้องเรียนทางไปรษณีย์
- ร้องเรียนผ่าน ส.ส. หรือ ส.ว.
- ร้องเรียนผ่านเครือข่ายของผู้ตรวจการฯ
- ร้องเรียนด้วยตนเอง



2. ความยุติธรรมและเป็นธรรม

หลักมาตรฐานสากล

2.5 ผู้ร้องเรียนต้องไม่มีส่วนได้เสียกับผู้ตรวจการแผ่นดิน หรือผู้พิจารณาสอบสวน

2.6 บุคคลหรือหน่วยงานต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง กับเรื่องร้องเรียนสามารถชี้แจงต่อประเด็นข้อ ร้องเรียนได้

2.7 ผู้ตรวจการแผ่นดิน สามารถเสนอ ข้อคิดเห็นให้แก่บุคคลหรือหน่วยงาน เพื่อแก้ปัญหาหรือป้องกันปัญหาได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

กฎหมายไม่ได้บัญญัติไว้

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 31 เปิดโอกาสให้บุคคลหรือหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ชี้แจงและแสดงพยานหลักฐาน

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 32 ให้ จัดทำรายงานสรุป พร้อมทั้งความเห็นและ ข้อเสนอแนะให้แก่หน่วยงานที่เกี่ยวข้องเพื่อ ทราบหรือพิจารณาดำเนินการ



3. ความน่าเชื่อถือในกระบวนการตรวจสอบ

หลักมาตรฐานสากล

3.1 ผู้ตรวจการฯ มีอำนาจในการตรวจสอบการกระทำของทุกหน่วยงาน

3.2 ผู้ตรวจการฯ สามารถตรวจสอบข้อกล่าวหาจากบุคคล หน่วยงาน หรือแม้แต่กฎหมายที่เกี่ยวข้องกับอำนาจในการบริหารงาน

3.3 ผู้ตรวจการฯ อาจจะตรวจสอบหน่วยงานที่ไม่ใช่หน่วยงานรัฐหรือรัฐวิสาหกิจได้ โดยตรวจสอบผ่านหน่วยงานที่เป็นผู้สนับสนุนงบประมาณ

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

ยกเว้น กำนัน ผู้ใหญ่บ้าน คณะกรรมการต่างๆ เช่น กรรมการกองทุนหมู่บ้าน กรรมการสภามหาวิทยาลัย กรรมการ กสทช. เป็นต้น

ยกเว้น ตามมาตรา 28 พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ

กฎหมายไม่ได้ระบุไว้



3. ความน่าเชื่อถือในกระบวนการตรวจสอบ

หลักมาตรฐานสากล

3.4 ผู้ตรวจการแผ่นดินสามารถดำเนินการ
สอบสวนโดยไม่มี การร้องเรียนได้

3.5 ผู้ตรวจการแผ่นดินมีอำนาจในการเรียก
ข้อมูล วัตถุ เอกสาร หลักฐานหรือพยาน
เพื่อประกอบการพิจารณาได้

ผู้ตรวจการแผ่นดินของไทย

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ
มาตรา 13 วรรคสุดท้าย

พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญฯ มาตรา 15

III. ผลการดำเนินงาน





1. การสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
ของประชาชน



2. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม
ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

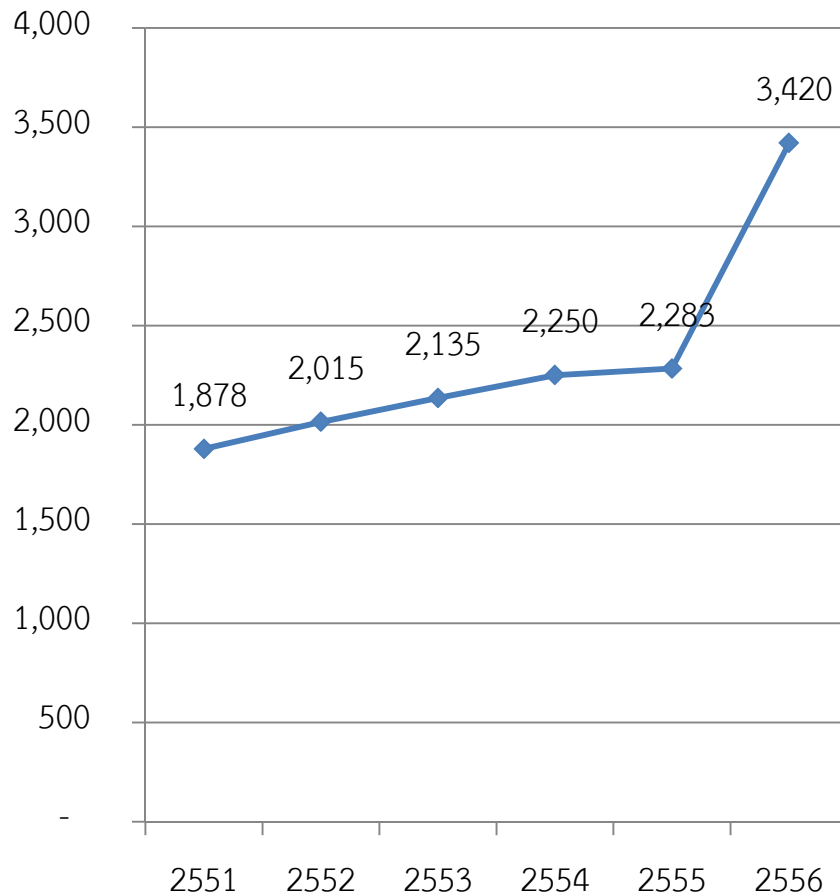


3. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

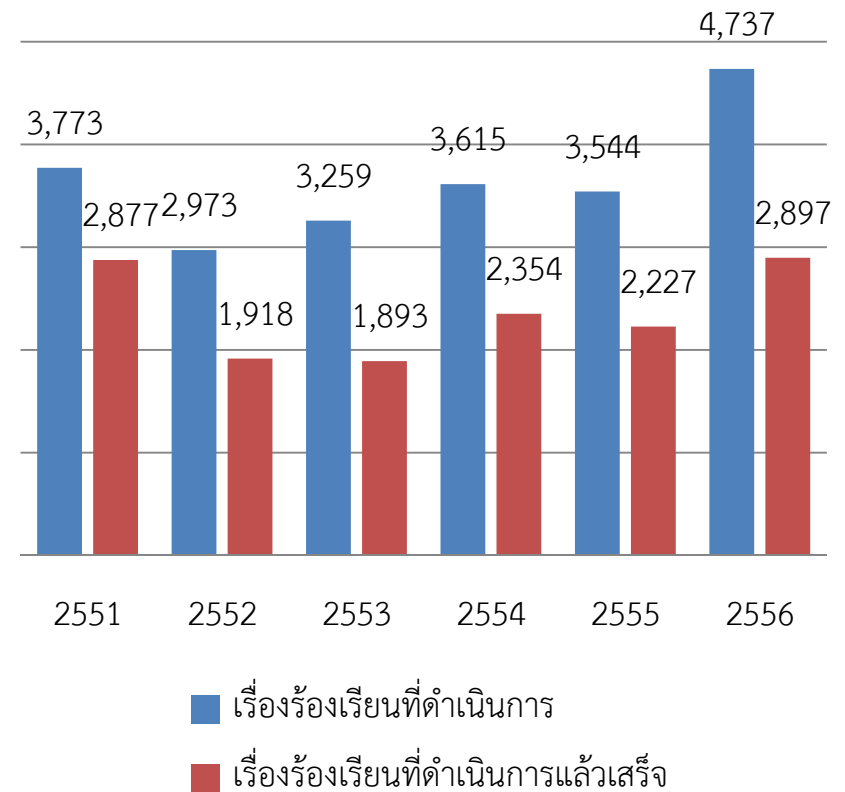


1. การสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
ของประชาชน

เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาในแต่ละปี (เรื่อง)

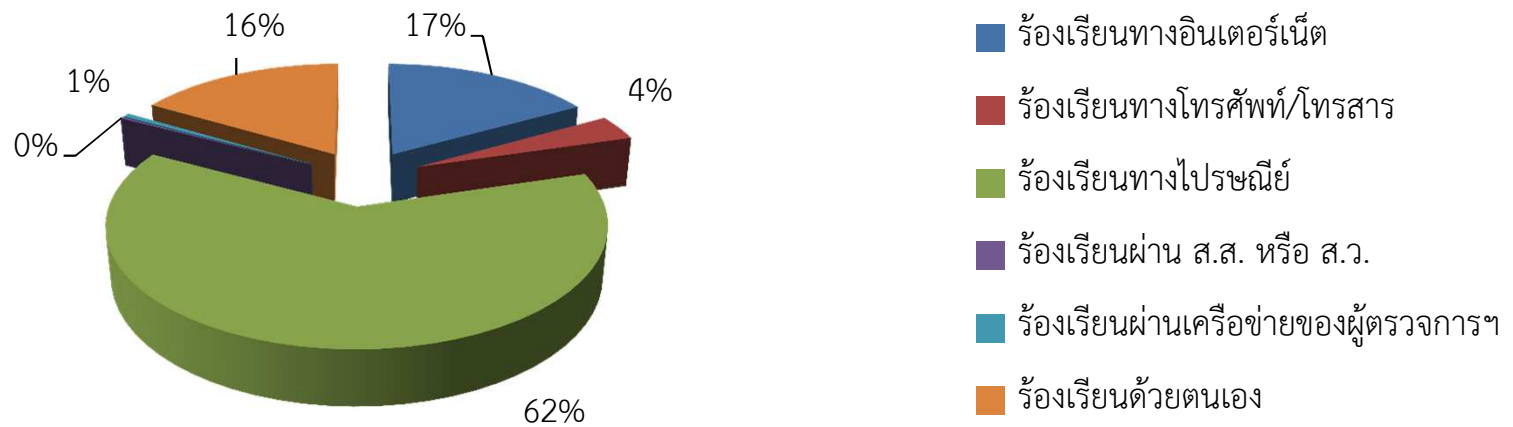


การสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน
ในแต่ละปี (เรื่อง)

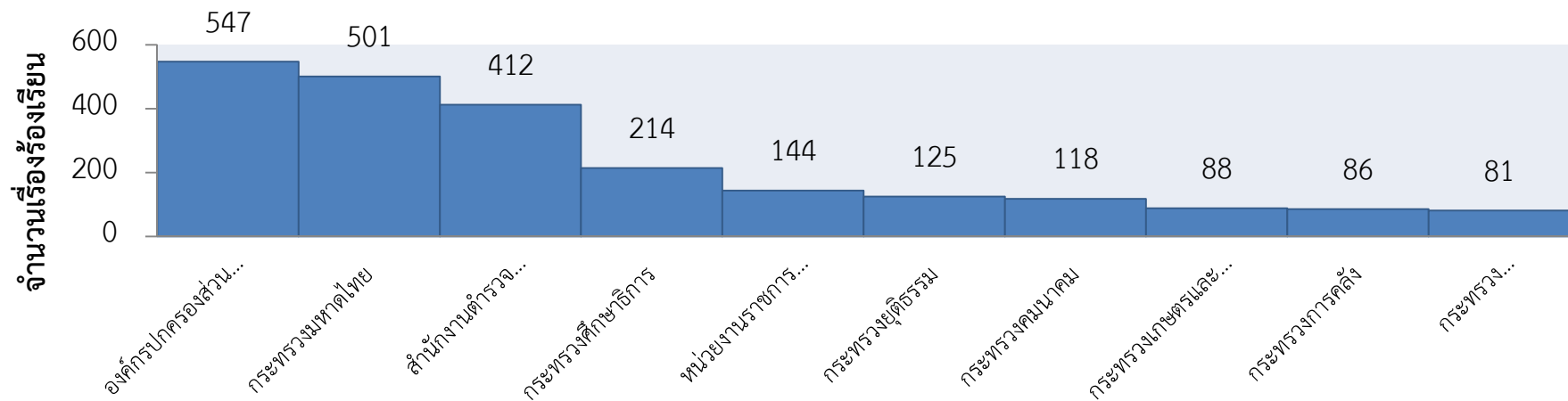


หมายเหตุ : เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการ หมายถึง เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาในปีนั้นรวมทั้งเรื่องร้องเรียนที่ดำเนินไม่เสร็จในปีก่อนหน้านั้น
ที่มา : รายงานประจำปี พ.ศ. 2551 – 2556 สำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน

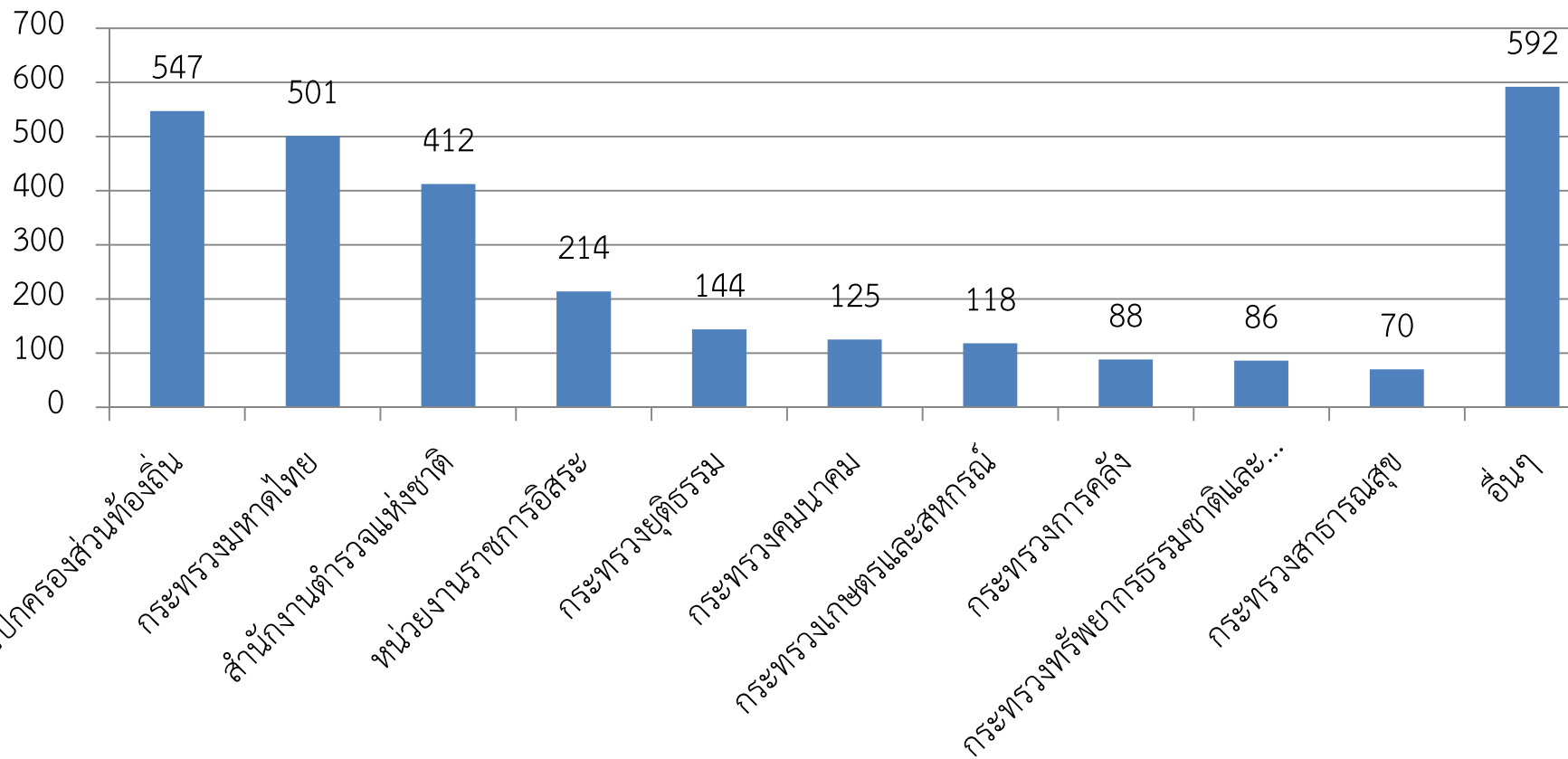
เรื่องร้องเรียนที่รับไว้พิจารณาในปี 2556 จำนวน 3,420 เรื่อง



หน่วยงานที่ถูกร้องเรียนมากที่สุด 10 อันดับ ปี 2556



เรื่องร้องเรียนที่ดำเนินการแล้วเสร็จ ในปี 2556 จำนวน 2,897 เรื่อง
 จำแนกตามหน่วยงานที่ถูกร้องเรียน



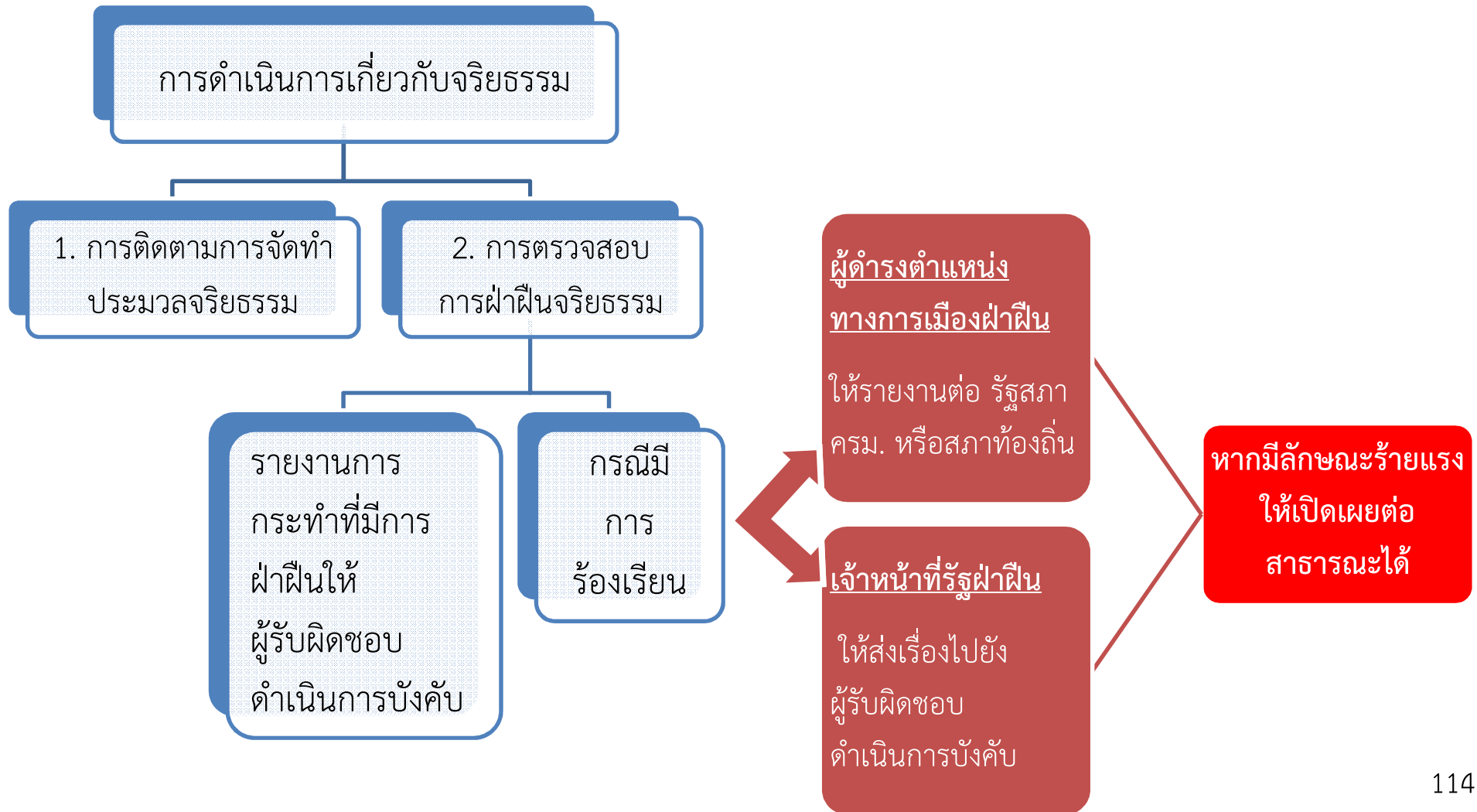
ข้อจำกัดการสอบสวนหาข้อเท็จจริงตามคำร้องเรียน





2. การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรม ของผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองและเจ้าหน้าที่ของรัฐ

การดำเนินการเกี่ยวกับจริยธรรมตามบทบัญญัติของ พ.ร.บ. ประกอบรัฐธรรมนูญว่าด้วยผู้ตรวจการแผ่นดิน



1. การติดตามการจัดทำประมวลจริยธรรม

ประเภท	จำนวน หน่วยงาน	ส่งประมวลจริยธรรมมายังสำนักงานผู้ตรวจการแผ่นดิน	
		ส่งแล้ว	ยังไม่ส่ง
1. ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับชาติ			
สว. และกรรมการ	1	1	-
สส. และกรรมการ	1	1	-
ข้าราชการการเมือง	1	1	-
2. ผู้ดำรงตำแหน่งการเมืองระดับท้องถิ่น	7,853		
2.1 ฝ่ายบริหาร			
• อบจ.	76	74	2
• เทศบาล	2,266	1,647	319
• อบต.	5,509	5,240	269
• กรุงเทพฯ	1	1	-
• เมืองพัทยา	1	1	-
2.2 ฝ่ายสภา			
• อบจ.	76	72	4
• เทศบาล	2,266	1,647	319
• อบต.	5,509	5,240	269
• กรุงเทพฯ	1	-	1
• เมืองพัทยา	1	1	-
3. เจ้าหน้าที่ของรัฐ	8015	7522	491

2. การตรวจสอบการฝ่าฝืนจริยธรรม ตามเรื่องร้องเรียน พ.ศ. 2556

- การบังคับให้หน่วยงานดำเนินงานให้เป็นไปตามประมวลจริยธรรม

3 เรื่อง

- การรายงานต่อรัฐสภา ครม. หรือสภาท้องถิ่นที่เกี่ยวข้อง กรณีผู้ดำรงตำแหน่งทางการเมืองฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานประมวลจริยธรรม

9 เรื่อง

- ส่งเรื่องให้ผู้รับผิดชอบดำเนินการ กรณีเจ้าหน้าที่ของรัฐฝ่าฝืนหรือไม่ปฏิบัติตามมาตรฐานทางจริยธรรม

2 เรื่อง

- เรื่องร้องเรียนที่คาดว่าเป็นการฝ่าฝืนที่ร้ายแรง แต่ได้มีการไต่สวนแล้วพบว่าไม่เป็นการฝ่าฝืนตามมาตรฐานจริยธรรม

1 เรื่อง

มีข้อจำกัด 2 ข้อคือ

1. ไม่มีบทลงโทษกรณีที่ไม่ดำเนินการ มีเพียงแค่รายงานให้
กรม. และ สภาทราบ
2. ไม่มีบทลงโทษกรณีที่ไม่มีการจัดทำข้อบังคับประมวล
จริยธรรมตามกำหนดเวลา
3. การเปิดเผยข้อมูลต่อสาธารณชนเป็นทางเลือก แต่ไม่แน่ใจว่า
มีประสิทธิภาพพอเพียงใดเพราะจากสถิติใช้ครั้งเดียว



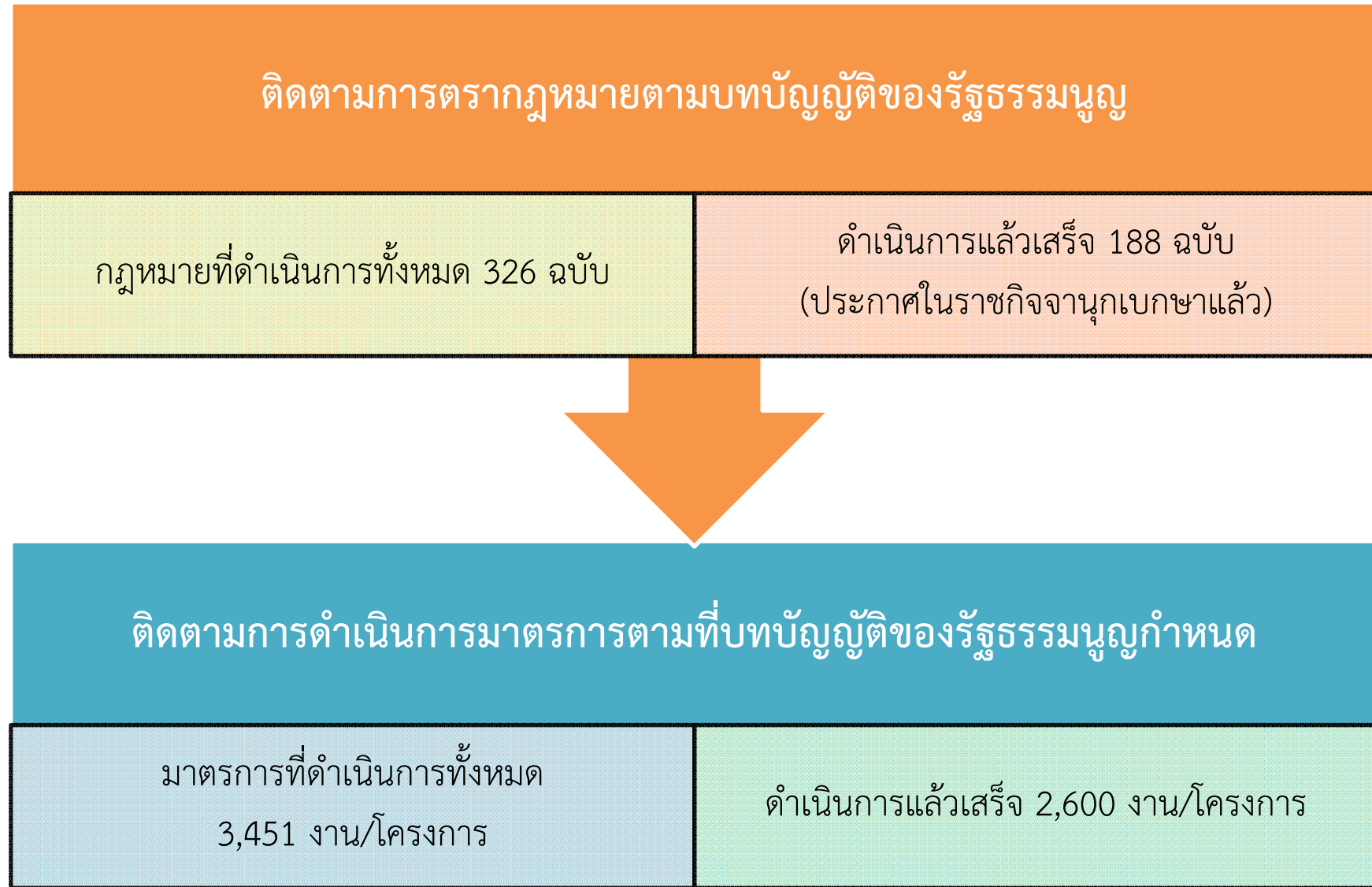
3. การติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ

การติดตามการประเมินผลการปฏิบัติตาม รัฐธรรมนูญ

การติดตามการตรากฎหมาย
ตามกรอบระยะเวลาที่
รัฐธรรมนูญกำหนด

การติดตามการดำเนินการ
มาตรการตามที่บทบัญญัติ
ของรัฐธรรมนูญกำหนด

การติดตามประเมินผลการปฏิบัติตามรัฐธรรมนูญ



ตัวอย่างร่างกฎหมาย
ที่อยู่ระหว่างการพิจารณา
ของสภาผู้แทนราษฎร

ร่าง พ.ร.บ. ประกอบ
รัฐธรรมนูญว่าด้วยการ
ตรวจเงินแผ่นดิน พ.ศ.

ร่าง พ.ร.บ. คุ้มครอง
ข้อมูลส่วนบุคคล พ.ศ.

ตัวอย่างร่างกฎหมาย
ที่อยู่ระหว่างการพิจารณา
ของคณะกรรมการกฤษฎีกา

ร่าง พ.ร.บ. ยา พ.ศ.

ร่าง พ.ร.บ. ว่าด้วยรายได้
ขององค์กรปกครองส่วน
ท้องถิ่น พ.ศ.

ตัวอย่างร่างกฎหมาย
ที่อยู่ระหว่างการพิจารณา
ของหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง

ร่าง พ.ร.บ. บริหารการ
ขนส่ง พ.ศ.

ร่าง พ.ร.บ.
คณะกรรมการปฏิรูปและ
พัฒนากระบวนการ
ยุติธรรมแห่งชาติ พ.ศ.

โครงสร้าง

- มีอิสระในเชิงโครงสร้างอำนาจหน้าที่ และ การบริหารงานบุคคล แต่ไม่อิสระในด้านงบประมาณ
- การสรรหาให้น้ำหนักแก่ฝ่ายตุลาการมาก
- กรรมการไม่มีความหลากหลาย จำกัดเพียงข้าราชการประจำ และ อาจารย์มหาวิทยาลัย

การดำเนินงาน

- ไม่สามารถดำเนินงานได้เต็มศักยภาพเนื่องจากขาดงบประมาณ และ บุคลากรที่เพียงพอ มีบัญชีของหน่วยงานราชการที่ไม่ได้รับการตรวจสอบโดย สตง. จำนวนมาก เกิดความล่าช้า
- การปราบปรามการทุจริตเป็น “แนวตั้ง” มีคดีทุจริตคอร์รัปชันที่ ค้างที่ ป.ป.ช. จำนวนมาก และ

ความ รับผิดชอบ

- มีการรายงานต่อกรม. วุฒิสภา และ สภาผู้แทนราษฎร แต่มักไม่มีผลในทางปฏิบัติ
- มีการเปิดเผยข้อมูลข่าวสารต่อประชาชนน้อยมากทำให้การตัดสินใจของหน่วยงานอิสระไม่โปร่งใส (ดูตัวอย่าง website ICAC)

ข้อเสนอแนะ 3 องค์การ

โครงสร้าง

- ความหลากหลายของทั้งกรรมการสรรหา และ กรรมการองค์กรอิสระ
- ให้มีการกำหนดวงเงินงบประมาณต่อรายหัวประชากร กรณีของ ป.ป.ช. และผู้ตรวจการแผ่นดิน
- ในกรณีของ สตง. ให้มีกฎหมายกำหนดให้หน่วยงานราชการต้องกันงบประมาณเพื่อให้ สตง. ตรวจสอบความคุ้มค่าของโครงการที่มีมูลค่าสูงของหน่วยงานรัฐและรัฐวิสาหกิจ

การปฏิบัติหน้าที่

- กำหนดค่าตอบแทนของกรรมการองค์กรอิสระให้ไม่น้อยกว่ากรรมการของหน่วยงานที่ต้องตรวจสอบ
- องค์กรอิสระควรออกกระเปียบเพื่อกำหนดค่าตอบแทนที่จูงใจเพื่อดึงดูดบุคลากรที่มีทักษะที่ต้องการ
- กระจายอำนาจให้ สตง. สามารถดำเนินคดีได้เอง และมีอำนาจในการสั่งยับยั้งการเบิกจ่ายเงินกรณีที่มีการกระทำที่ส่อทุจริต

ความรับผิดชอบ

- มีกำหนดระยะเวลาที่วุฒิสภาหรือฝ่ายนิติบัญญัติต้องรับรองรายงานขององค์กรอิสระ
- มีข้อกำหนดให้องค์กรอิสระต้องเปิดเผยรายละเอียดข้อมูลของกรณีที่มีการสืบสวน สอบสวนทั้งในอดีตและในปัจจุบันเท่าที่ไม่ขัดกับกฎหมายแก่สาธารณชน



ขอขอบคุณค่ะ